Amann/Pernsteiner/Struber (Hrsg)

Wohnbau in Österreich

in europäischer Perspektive

MANZ

Wohnbau in Österreich in europäischer Perspektive

Festschrift für Prof. Dr. Klaus Lugger für sein Lebenswerk

Herausgegeben von

Wolfgang Amann
IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

Herwig Pernsteiner
Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband

Christian Struber
ARGE Eigenheim Österreich

Koordination und Redaktion:
IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wien,
FH-Doz. Dr. Wolfgang Amann & MMag. Alexis Mundt

Wien 2014
Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Zitiervorschlag: AutorIn, Beitragstitel. In: *Amann/Pernsteiner/Struber* (Hrsg), Wohnbau in Österreich in europäischer Perspektive (2014), [Seite].

Mit freundlicher Unterstützung
der ARGE Eigenheim und
des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen

Printed in Austria

T: (01) 531 61-0, M: verlag@MANZ.at, www.MANZ.at
Koordination und Redaktion:
IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wien
Dr. Wolfgang Amann, MMag. Alexis Mundt
T: (01) 968 6008, M: office@iibw.at, www.iibw.at
Lektorat: Mag.ª Barbara Schöllenberger
Druck: Novographic Druck GmbH, 1230 Wien

Gewidmet
von der ARGE Eigenheim
und Freunden aus
der Wohnungswirtschaft

Vorwort

Lugger und ARGE Eigenheim

Prof. Dr. Klaus Lugger und die ARGE Eigenheim sind fast eine Symbiose: erst durch sein Engagement, seine Ideen und seinen Einsatz hat der freiwillige Zusammenschluss bürgerlicher Wohnungsunternehmen an Bedeutung gewonnen und einen festen Platz in der Interessenvertretung der Gemeinnützigen gefunden.

Klaus Lugger steht ohne Kompromisse zur Gemeinnützigkeit, er hält die Eckpunkte und Grundfesten der Gemeinnützigkeit hoch. Trotzdem lässt er auch Neuerungen nicht nur zu, sondern ist bei innovativen Ideen meist ganz vorne mit dabei. Damit hat er einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung der Gemeinnützigkeit geleistet.

Es ist Klaus Lugger aber auch wichtig, die Leistungen der Gemeinnützigkeit im Vergleich zu anderen Interessengruppen im Wohnbau zu dokumentieren. In unzähligen Publikationen und Beiträgen, Büchern und Aufsätzen hat er die Bedeutung und den Wert der Gemeinnützigkeit analysiert und dokumentiert.

Im Namen des Bundesvorstandes der ARGE Eigenheim darf ich auf diesem Weg für alle diese Leistungen Danke sagen: Danke für den zeitlichen Einsatz, Danke für den inhaltlichen Einsatz und Danke für das Heranbilden einer Gemeinschaft von Gleichgesinnten!

Mit diesem Buch wollten wir die Breite der Themen im Wohnbau sichtbar werden lassen, wir wollten aber auch die europäische Ebene nicht zu kurz kommen lassen. Klaus Lugger war und ist ein Botschafter der Österreichischen Wohnungspolitik in Europa.

Mit diesem Buch wollen wir Klaus Lugger ein Geschenk machen und hoffen, dass er damit Freude hat. Für die Zukunft alles Gute!

Christian Struber
ARGE Eigenheim Österreich

Vorwort

Wohnraum für Generationen

Der Wohnbau in Österreich wird wesentlich durch die gemeinnützige Wohnungswirtschaft geprägt.

Über 850.000 Wohnungen der gemeinnützigen Bauvereinigungen bilden in den Rechtsformen Miete, Mietkauf und Eigentum qualitätsvollen Wohn- und Lebensraum. Das Grundbedürfnis Wohnen wird dabei zu leistbaren Konditionen gestillt und langfristig gesichert. Durch die rund 200 kontrollierten Unternehmen aus der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Österreich wird neben der hochwertigen baulichen Umsetzung von Projekten auch das langfristige Betriebsmanagement verantwortet.

Die gemeinnützigen Bauvereinigungen schützen dadurch Wohnraum für Generationen, befriedigen das Grundbedürfnis Wohnen wirtschaftlich und professionell und induzieren bedeutende volkswirtschaftliche Leistungen. Kurzum, die gemeinnützigen Bauvereinigungen tragen gesellschaftliche Verantwortung.

Dabei unterliegt das Thema Wohnbau in Österreich heterogenen und sich stetig ändernden Rahmenbedingungen. Wechselnde rechtliche, technische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Anforderungen bedingen permanente Anpassungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

Adäquate und kompetente Antworten auf diese laufenden Herausforderungen kommen seit Jahren von Professor Dr. Klaus Lugger. Klaus Lugger hat über die letzten Jahrzehnte in seinen – mit viel Engagement und Fachwissen getragenen – Funktionen markante Impulse gesetzt und in die Umsetzung geführt. Dabei hat er seine praktischen Erfahrungen aus der Geschäftsführung der Neuen Heimat Tirol in seine Funktionen als Interessenvertreter auf Bundes- und Landesebene einfließen lassen, hat seine persönliche Überzeugung und Hingabe zur gemeinnützigen Wohnungswirtschaft beispielhaft gelebt.

Wenn wir mit der vorliegenden Publikation einen Auszug des Wohnbaus in Österreich darstellen, so ist dieser geprägt und beeinflusst durch die Leistungen von Klaus Lugger. Er hat die gemeinnützige Wohnbaulandschaft in Österreich in den letzten Jahrzehnten maßgeblich mitgestaltet. Sohin ist es ein Gebot der Stunde, ihm dieses Druckwerk zur Festschrift werden zu lassen.

Lieber Klaus, herzlichen Dank für deinen unermüdlichen und vorbildlichen Einsatz für den Wohnbau in Österreich!

Herwig Pernsteiner
Vorstandsmitglied des Österreichischen Verbands
Gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband

Vorwort

Mit Forschung den Sektor weiterentwickeln

Fachliteratur zum Wohnungswesen zu schaffen war immer ein Leitgedanke von Prof. Dr. Klaus Lugger. Er tut dies als Jurist, als Praktiker in einem der erfolgreichsten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Österreichs, vor allem aber treibt ihn Neugier und die Kenntnis an, dass eine erfolgreiche Interessenpolitik für den Sektor ohne Forschung und robuste Daten nicht machbar ist.

Dadurch wurde Klaus Lugger zu einem Mehrer des Wissens, wie auch die beeindruckende Liste selbstverfasster Literatur (s. Anhang) bezeugt. Ich hatte die Ehre und die Freude, ihn über viele Jahre hinweg bei einigen seiner wissenschaftlichen Werke zu begleiten, unter anderem beim Österreichischen Wohnhandbuch und bei der Festschrift für KR Helmut Puchebner von 2008, die er gemeinsam mit Michael Holoubek herausgab. Hartnäckigkeit bewies er bei der Herausforderung, ein Periodikum über viele Jahre hinweg mit Leben zu füllen. Die bbk, Bau- und Bodenkorrespondenz, wurde damit zu einem Sprachrohr der ARGE Eigenheim und einem wichtigen Publikationsorgan für den Sektors.

Wissensvermittler ist Professor Klaus Lugger nicht nur über seine Publikationen, sondern auch durch Lehraufträge an Universitäten und Hochschulen in Innsbruck, Kufstein und Krems.

Mit seinem mittlerweile in siebter Auflage erschienenen Österreichischen Wohnhandbuch war Lugger ein wesentlicher Impulsgeber für die Schaffung tragfähiger statistischer Grundlagen für den gemeinnützigen Wohnungssektor und für die österreichische Wohnbauforschung überhaupt. Dies erwies sich nicht nur als wirkungsvolle Unterstützung für politische Entscheidungsträger und Medien, sondern auch für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Wohnungsgemeinnützigkeit. Denn es ist bemerkenswert, dass dieser Sektor trotz seiner Größe, seines volkswirtschaftlichen Stellenwerts, seines sozialen Stellenwerts und seiner Jobchancen nicht in höherem Maße Forschung auf sich zieht.

Fachliteratur und Statistik zu schaffen erwies sich nicht zuletzt als demokratiepolitisch wichtiger Schritt, um Reformen des Systems aus den verwinkelten Kammern der Bürokratie und Interessenpolitik herauszuholen, zu dokumentieren und der breiten, auch wissenschaftlichen Auseinandersetzung zugänglich zu machen.

Mit der Herausgabe dieser Festschrift erweisen wir Dir, lieber Klaus, Tribut für Deine außergewöhnlichen Leistungen. Du hast beeindruckend viele Felder rund um den gemeinnützigen Wohnbau bestellt. Wir wollen uns bemühen, Dich weiterhin zu unterstützen, dass die Saat aufgeht.

Wolfgang Amann
IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

Grußwort

Nachhaltiger leistbarer Wohnbau gefragt!

Klaus Lugger steht für gemeinnütziges Wohnen wie kaum ein anderer in Österreich. Sein unermüdlicher Einsatz gilt dem leistbaren Wohnen für alle Menschen. Das eigene Zuhause sollte kein unerschwinglicher Luxus sein. Dafür trat und tritt Klaus Lugger sowohl in seiner Funktion als Geschäftsführer der Neuen Heimat Tirol wie auch als Obmann der ARGE Eigenheim ein. Seine Bestrebungen gelten den Wohnbedürfnissen junger Familien, aber auch jenen von Seniorinnen und Senioren, die Betreuung benötigen.

In Klaus Lugger hatte das Land Tirol immer einen verlässlichen Partner. Seine Anliegen sind auch die unseren. Die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes suchen Jahr für Jahr solides und preiswertes Wohnen. Wir sehen darin einen politischen Auftrag und stellen deshalb für die Wohnbauförderung in Tirol reichlich Mittel zur Verfügung. Wir haben als eines der wenigen Bundesländer unsere Wohnbaudarlehen nicht verkauft. Mit den stetigen Rückflüssen ermöglichen wir auch in Zukunft eine ausreichende Dotierung der Förderansuchen. So stehen im Jahr 2014 für die Tirolerinnen und Tiroler 280 Millionen Euro an Wohnbauförderung zur Verfügung.

Unter der Führung von Klaus Lugger hat die Neue Heimat Tirol, deren Geschäftsführer er seit 1989 ist, im Passivhaus-Wohnbau internationales Renommee erlangt. Nachhaltigkeit ist bei Klaus Lugger nämlich nicht nur ein Schlagwort. Er weiß, dass Nachhaltigkeit ökologische, ökonomische und soziale Aspekte beinhaltet. Barrierefreiheit oder Energieeinsparung sind somit inzwischen eine Selbstverständlichkeit, wenn es um das Bauen nachhaltiger Gebäude geht.

Klaus Luggers Credo könnte demnach lauten: Der Mensch und seine Gesundheit stehen im Mittelpunkt und das Wichtigste dabei ist, dass sich der Mensch auch wohlfühlt.

Klaus Lugger wurde für sein Engagement bereits mehrfach geehrt. So dankte ihm das Internationale Olympische Komitee für seine Verdienste auf dem Gebiet „Sport und nachhaltige Entwicklung“, nachdem er für den Bau des Olympischen Dorfes anlässlich der 1. Olympischen Jugend-Winterspiele in Innsbruck im Jahr 2012 verantwortlich zeichnete.

Das Ehrenzeichen für Verdienste der Republik Österreich erhielt er im Jahr 2008 für seinen unermüdlichen Einsatz für den gemeinnützigen Wohnbau.

Ich möchte Klaus Lugger danken, für seine Leistungen, für sein Engagement für nachhaltiges, soziales Wohnen in Tirol und in Österreich und ich wünsche ihm für seine Zukunft alles Gute.

Günther Platter
Landeshauptmann von Tirol

Grußwort

Wohnen ist ein Grundthema unserer Gesellschaft!

Wohnen und die Schaffung von Wohnraum sind Grundthemen der Gesellschaft – und somit eine Existenzfrage. Zudem ist es ein umfassendes und immer wieder brisantes Thema, wie es die Geschichte, aber auch die aktuelle Situation zeigen. Prof. Dr. Klaus Lugger ist mit dem Wohnbau in Tirol, und in Innsbruck im Besonderen, auf das engste verbunden. Er hat sich dieser großen Herausforderung gestellt – und das erfolgreich. Die „Neue Heimat Tirol", aber auch die „Innsbrucker Stadtbau", leisten entscheidende Beiträge zur positiven Wohnbaustatistik in ganz Tirol. Gerade in der Landeshauptstadt galt und gilt es noch immer, leistbaren Wohnraum zu schaffen – sei es in Miete oder Eigentum.

Man kann es als „Wohnbauoffensive" bezeichnen, was unter seiner Ägide um die Jahrtausendwende in Innsbruck startete. So entstand unter anderem ein neuer Stadtteil auf den ehemaligen Tivoli-Sportanlagen. Die Verbauung der Peer-Gründe (zweiter Teil) wurde realisiert, ebenso wie die Verbauung des Lodenareals. Auch am Areal der Prinz-Eugen Kaserne wurde gebaut, zuerst als Quartiere für die olympischen Jugend-Winterspiele 2012, dann – analog zu den beiden Bauphasen des Olympischen Dorfs 1964 und 1976 – als Wohnraum für die Innsbruckerinnen und Innsbrucker. Dies alles waren Großprojekte, mit denen für mehrere tausend Familien Wohnraum geschaffen wurde. Jedes dieser Projekte trägt die Handschrift von Klaus Lugger, der als Jurist nicht nur mit trockenem Paragrafen-Know-how agierte, sondern sein Wissen auch in Bau- und Vertragsverhandlungen einzusetzen wusste. Vor allem die Idee und der große Nutzen von „Energiesparhaus" und „Passivhaus" fanden in Dr. Lugger von Anbeginn an einen Befürworter und in den Projekten der Neuen Heimat, etwa am Lodenareal, ihre Umsetzung. Darüber hinaus legt der Innsbrucker Baumanager großen Wert auf eine sinnvolle Wohnraumgestaltung: Leistbares Wohnen und Wohnqualität waren und sind sein Motto.

Klaus Lugger gilt als Botschafter des Gemeinnützigen Wohnbaus für ganz Österreich und schaut somit auch über den Tellerrand Tirols hinaus. In tiefer Verbundenheit und mit jahrzehntelanger Erfahrung mit der Wohnungsgemeinnützigkeit trat er unter anderem auch als Obmann der „ARGE Eigenheim" – der bürgerlichen Gruppierung der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft Österreichs – engagiert für die Schaffung von Wohnraum ein. Seine Anliegen waren in diesem Rahmen, Leitlinien zum Thema Wohnen zu schaffen, aber auch Impulse für die weitere Entwicklung zu setzen. Immer wieder ließ er damit auch bei den St. Wolfganger Tagen der ARGE Eigenheim aufhorchen.

Bei seiner einstimmigen Wiederwahl im Jänner 2013 setzte er sich dafür ein, dass Wohnbauförderungsmittel zur Gänze dem sozialen Wohnbau zugutekommen, da für ihn die Zweckwidmung der Wohnbauförderung im Interesse der heutigen Wohnungssuchenden ist. Auch für den verstärkten Bau von Eigentumswohnungen trat er stets ein.

Mit den 20. St. Wolfganger Tagen beendet Prof. Dr. Klaus Lugger nun den aktiven Teil seines Engagements im Rahmen der ARGE Eigenheim, indem er die Obmannschaft zurücklegt. Dipl.-Ing. (BA) Christian Struber MBA von der Salzburg Wohnbau übernimmt diese dann.

Als Bürgermeisterin der Stadt Innsbruck darf ich mich für das Engagement von Klaus Lugger bedanken. Seine Expertise war und ist in ganz Österreich gefragt und geachtet. Als Impulsgeber für entscheidende Entwicklungen im Wohnbau werden wir auf sein Potenzial in Innsbruck und Tirol weiterhin zurückgreifen können. Christian Struber darf ich alles Gute wünschen und vertraue darauf, dass sein Herz genauso stark für den Wohnbau und seine gesellschaftlichen Dimensionen schlägt wie das von Klaus Lugger.

Christine Oppitz-Plörer
Bürgermeisterin der Landeshauptstadt Innsbruck
Innsbruck, im September 2014

Grußwort

Mitgestalter der Wohnungsgemeinnützigkeit

Die „Familie“ der Gemeinnützigen darf sich glücklich schätzen, Klaus Lugger als einen der ihren in ihren Reihen zu haben. Nicht nur als exzellenten Fachmann und Kenner der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, sondern als Kollegen und Freund – dafür haben wir ihn schätzen gelernt.

Klaus Lugger zählt für mich zu den – am Zeitgeist gemessen – rar gewordenen Menschen, für die ihr Beruf auch Berufung ist. Wer, so wie er, ein großes Unternehmen erstklassig führt, im Verband der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft als Vorsitzender des Aufsichtsrates mit an der Spitze steht, unsere GBV auch auf internationaler Ebene im Rahmen der CECODHAS höchst kompetent vertritt, an der Hochschule sowie publizistisch tätig ist und als Fachexperte im vorparlamentarischen Feld mitzuhelfen versucht, dass im Wohnrecht etwas Ordentliches weitergeht, von dem kann man sicher sein, dass hinter all dem Engagement nicht nur ein bloßes Jobbewusstsein steckt. Das muss jemand sein, dem es nicht primär um individuellen Erfolg ohne Rücksicht auf den ideellen Hintergrund seines Wirkens geht, sondern jemand, der seine Arbeit als Dienst an den Menschen sieht.

Diese Sichtweise, durch gute alte Familientradition gestützt, prädestiniert Klaus Lugger geradezu für sein Wirken in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und macht ihn für die GBV so wertvoll. Weltanschaulich fest verankert, aber ideologisch keineswegs einzementiert, hat er durch den Blick für´s Notwendige, eine gesunde Portion an Tiroler Pragmatismus, der sich als kämpferische Energie manifestiert, und seine Fachkompetenz den Verband der Gemeinnützigen nachhaltig mitgestaltet.

Was die Zusammenarbeit mit ihm so angenehm macht, ist, dass er engagiert ist, ohne sich in Szene zu setzen. Er tritt solide, geradlinig und bescheiden auf, erzielt seine Wirkung nicht durch rhetorische Kraftmeierei, flotten Zynismus oder spektakuläre Auftritte. Natürlich hat er bei aller Liebenswürdigkeit und Jovialität auch seine Ecken und Kanten. Wer sich mit ihm auf fachliche Diskurse einlässt, muss gut präpariert sein. Er liebt die Auseinandersetzung, wenn sie Niveau und Stil hat, und lässt sich bei aller Kompromissbereitschaft nie von einem plakativen Harmoniebedürfnis leiten. Als Diplomat und routinierter Verhandler kombiniert er dabei Verbindlichkeit im Ton mit Konsequenz in der Argumentation.

Bei dem Enthusiasmus und der Freude, die wir aus Deiner Arbeit für die Gemeinnützigen ablesen können, darf ich, lieber Klaus, einen „Schlager“ von Udo Jürgens etwas aus dem Zusammenhang reißen und ihn auf Deine Profession „umlegen“: „Mit 66 Jahren, da fängt das Leben an. Mit 66 Jahren, da hat man Spaß daran. Mit 66 Jahren, da kommt man erst in Schuss. Mit 66 Jahren ist noch lange nicht Schluss“.

Karl Wurm
Obmann des Österreichischen Verbandes
gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband

Grußwort
Wichtige Säule unserer Wohnungspolitik

In einem Bundesland, in dem geografisch bedingt weniger Bauland zur Verfügung steht und in dem auf Grund seiner Attraktivität und Lebensqualität enormer Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt herrscht, ist mir als sozial engagiertem Politiker die Wohnungsgemeinnützigkeit als wichtigste Säule unserer Wohnungspolitik wohl bewusst. Prof. Dr. Klaus Lugger kann in Tirol wohl als „Doyen des geförderten Wohnbaues" und damit als herausragender Vertreter dieses gemeinnützigen Wirkens bezeichnet werden.

Nicht nur, dass er seit vier Jahrzehnten mit dem größten gemeinnützigen Wohnbau-Unternehmen Tirols den Anspruch an leistbares und qualitätsvolles Wohnen maßgeblich vorgibt – heute zählt die Neue Heimat Tirol österreichweit zu den wirtschaftlichsten, leistungsstärksten und besonders kundenfreundlichen gemeinnützigen Bauvereinigungen. Nein, auch in seinem politischen Engagement hat er sich voll und ganz der lebendigen und dynamischen Materie Wohnrecht verschrieben, immer mit dem Vorsatz, gestaltend im Sinne des Gemeinwohles einzugreifen, wo es durch das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte gefährdet ist. So agiert er schon seit mehr als zwei Jahrzehnten als parlamentarischer Berater der ÖVP in allen Wohnrechtsfragen und war maßgeblich daran beteiligt, dass mit der Wohnrechtsnovelle 2000 zwar das freie Disponieren und Agieren der Bauträger nach Markterfordernissen ermöglicht, aber trotzdem sichergestellt wurde, dass die Erlöse wieder dem sozialen Wohnbau zugutekommen.

Die zahlreichen Lehraufträge an der Universität Innsbruck sowie den Fachhochschulen in Kufstein und Krems unterstreichen die Expertise von Professor Lugger. Mit seinen vielfältigen Publikationen zu den Themen Wohnungswirtschaft und Wohnungsstatistik für Innsbruck, Tirol und Österreich liefert er über Jahre hinweg wichtige Beiträge auch für die Politik zum besseren Verständnis des Themas Wohnens.

Ein Jurist versteht sich zwar auf das Gestalten und Interpretieren von Gesetzen und Statistiken, für Klaus Lugger als kulturinteressierten Menschen ist das jedoch zu wenig. Sein Anspruch an Baukultur und Kunst spiegelt sich in zahlreichen von der Neuen Heimat Tirol durchgeführten Architekturwettbewerben und „Kunst am Bau"-Projekten wider, die in Innsbruck mit den Wohnanlagen Mitterweg, Lohbach, Leben am Tivoli, dem Lodenareal und zuletzt mit dem Olympischen Dorf der 1st Youth Olympic Winter Games realisiert wurden und in der Stadt deutliche Markierungen für moderne städtebauliche Entwicklungen hinterlassen haben.

Ich bedanke mich bei Klaus Lugger für seine Arbeit in der ARGE Eigenheim und vertraue auf die weitere erfolgreiche Zusammenarbeit in unserem Unternehmen.

Jakob Wolf
Bürgermeister der Gemeinde Umhausen
Klubobmann der ÖVP Tirol
Aufsichtsratsvorsitzender der Neue Heimat Tirol

Grußwort

Kämpfer für den gemeinnützigen Wohnbau

Bald schon 40 Jahre ist Prof. Dr. Klaus Lugger im gemeinnützigen Wohnbau tätig. Über ein Jahrzehnt habe ich als Mitglied der Tiroler Landesregierung ihn als engagierten und beherzten Kämpfer für die Anliegen der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft erlebt. Dabei habe ich ihn nie als egoistisch auf den wirtschaftlichen Erfolg ausgerichteten Vertreter eines Wohnbau-Unternehmens wahrgenommen, sondern stets als einen Interessensvertreter mit einem hohen Verantwortungsbewusstsein für die gesellschafts- und sozialpolitischen Auswirkungen von politischen Entscheidungen.

In unseren Meinungsaustäuschen zu Fragen der Integration, der gesellschaftsübergreifenden Fürsorgeverpflichtung, der Gemeinwesenaufgaben für den sozialen und wirtschaftlichen Ausgleich und ähnlichem wäre ich ab und an der Versuchung erlegen, an seiner politischen Heimat zu zweifeln – hätte ich nicht lückenlose Information über familiäre und politische Herkunft und die feste christlich-soziale Wertehaltung von Klaus Lugger besessen.

Als Landesgruppenobmann der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Tirol bringt sich Klaus Lugger seit drei Jahrzehnten für eine praxisorientierte Weiterentwicklung der Tiroler Wohnbaupolitik und für leistbares Wohnen ein. Sein Einsatz für den gemeinnützigen Wohnbau und seine Beratertätigkeit bei den jeweiligen Wohnbauförderungs-Referenten der Tiroler Landesregierung sind nicht unwesentlich dafür verantwortlich, dass die Tiroler Wohnbauförderung im Vergleich zu vielen anderen österreichischen Bundesländern auch heute noch besonders gut aufgestellt und dotiert ist.

Sein profundes Fachwissen findet aber auch in führenden Funktionen von Bundes- und europäischen Organisationen der sozialen Wohnungswirtschaft seinen Niederschlag. Er ist dabei stets darauf bedacht, die sich stellenden Probleme in einem größeren Zusammenhang zu sehen und immer mit dem Augenmerk, adäquate Rahmenbedingungen für ein soziales, leistbares, faires, aber auch qualitätsvolles Wohnen zu schaffen. Für diese Grundhaltung, aber auch für die Bereitschaft zu politischen Kompromissen, war ich ihm als Wohnbauförderungsreferent der Tiroler Landesregierung sehr dankbar.

Über all das ist jedoch seine Verbundenheit mit „seiner Neuen Heimat Tirol" zu stellen. Seit 1975, aber auch noch heute, ist er von der Aufgabe beseelt, dieses Unternehmen tirol- ja österreichweit zu einer der führenden gemeinnützigen Bauvereinigungen in Bezug auf Wirtschaftlichkeit, Bauvolumen, Kundenservice, Internal Branding und Innovation zu treiben. Das macht es mir als technischem Geschäftsführer leicht, seine Visionen von Passivhäusern, Netto-Null-Gebäuden und Smart-Buildings aus kaufmännischen Erwägungen zu leben.

Herzlichen Dank, Herr Kollege!

Hannes Gschwentner
LH-Stv. und WBF-Referent a.D., techn. Geschäftsführer Neue Heimat Tirol

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	=	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
ABl	=	Amtsblatt
Abs	=	Absatz
aF	=	alte Fassung
AK	=	Kammer für Arbeiter und Angestellte
AktG	=	Aktien-Gesetz
ATS	=	österreichische Schilling
AUEV	=	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AWS	=	Austria Wirtschaftsservice
BAO	=	Bundesabgabenordnung
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	=	Bundesgesetzblatt
BIP	=	Bruttoinlandsprodukt
BMF	=	Bundesministerium für Finanzen
BMI	=	Bundesministerium für Inneres
BMJ	=	Bundesministerium für Justiz
BMLFUW	=	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	=	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ...
BMWFW	=	Bundesministerium für Wirtschaft, Forschung und Wissenschaft
B-VG	=	Bundes-Verfassungsgesetz
DGNB	=	Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V.
EAVG	=	Entgeltrichtlinien-Verordnung
EEB	=	Endenergiebedarf
EEG	=	Eingetragene Erwerbsgesellschaft
ErbStG	=	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuer-Gesetz
EAVG	=	Energieausweisvorlagegesetz
EU-SILC	=	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EVB	=	Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag
FGW	=	Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen
GenG	=	Genossenschaftsgesetz
GmbH	=	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	=	GmbH-Gesetz
GrEStG	=	Grunderwerbsteuer-Gesetz
HeizKG	=	Heizkostenabrechnungsgesetz
HGB	=	Handelsgesetzbuch
HWB	=	Heizwärmebedarf
idF	=	in der Fassung
idgF	=	in der geltenden Fassung
IIBW	=	Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH
IKT	=	Informations- und Kommunikationstechnologie

ImmZ	=	Österreichische Immobilienzeitung
iSd	=	im Sinne des
iVm	=	in Verbindung mit
iwS	=	im weiteren Sinn
iZm	=	im Zusammenhang mit
JAB	=	Justizausschussbericht
KDZ	=	Kennzahlen- und Prozessdatenbank Österreichs
KG	=	Kommandit-Gesellschaft
KPC	=	Kommunalkredit Public Consulting
KVStG	=	Kapitalverkehrsteuer-Gesetz
LEED	=	Leadership in Energy & Environmental Design (Zertifizierung)
LCC	=	Life-Cycle-Costs
LG	=	Landesgericht
mE	=	mit Einschränkungen; meines Erachtens
MietSlg	=	Mietrechtliche Entscheidungen
MRG	=	Mietrechtsgesetz
OGH	=	Oberster Gerichtshof
OHG	=	Offene Handelsgesellschaft
OIB	=	Österreichisches Institut für Bautechnik
ÖGB	=	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖJZ	=	Österreichische Juristen-Zeitschrift
ÖMB	=	Österreichischer Mieter- und Wohnungseigentümerbund
ÖVI	=	Österreichischer Verband der Immobilientreuhänder
p.a.	=	per anno
PRVO	=	Prüfungsrichtlinienverordnung
RBG	=	Rückzahlungsbegünstigungsgesetz
RichtwertG	=	Richtwertgesetz
SpaltG	=	Spaltungsgesetz (EU-Gesellschaftsrechtsänderungsgesetz)
UFG	=	Umweltförderungsgesetz
UFI	=	Förderungsrichtlinie „Umweltförderung im Inland“
UmwG	=	Umwandlungsgesetz (EU-Gesellschaftsrechtsänderungsgesetz)
VfGH	=	Verfassungsgerichtshof
VIBÖ	=	Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs
VPI	=	Verbraucherpreisindex
VwGH	=	Verwaltungsgerichtshof
WÄG	=	Wohnrechtsänderungsgesetz
WBF	=	Wohnbauförderung
WBTV	=	Wiener Bautechnikverordnung
WEG	=	Wohnungseigentumsgesetz
WGG	=	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
wobl	=	Wohnrechtliche Blätter
WRN	=	Wohnrechts-Novelle
Z./Zif	=	Ziffer

Die Herausgeber

Einleitung

Das österreichische wohnungspolitische System mit den Hauptelementen Wohnungsgemeinnützigkeit, Wohnbauförderung und Kapitalmarktfinanzierung zeichnet sich im europäischen Vergleich durch hohe Effektivität aus. Zahlreiche Beiträge in der vorliegenden Anthologie erbringen erneut den Beleg dafür.

Diese Festschrift für Prof. Dr. Klaus Lugger widmet sich den Themen, die dem Geehrten auch zeitlebens besondere Anliegen waren und sind. In Abschnitt 1 „Finanzierung" geht es um so verschiedene Themen wie Kapitalmarktfinanzierung, den Pfandbrief, Finanzmarktstabilität, Wohnbauförderung und den öffentlichen Aufwand für Wohnen im europäischen Vergleich. Abschnitt 2 „Aufsicht" widmet sich diesem spezifischen Erfolgsfaktor für die österreichische gemeinnützige Wohnungswirtschaft und den Besonderheiten von Aufsicht und Kontrolle in Immobilienunternehmen. In Abschnitt 3 „Sozialer Auftrag" geht es unter anderem um armutspolitische Aspekte und betreutes Wohnen sowie aktuelle Entwicklungen im sozialen Wohnbau in den Niederlanden. Abschnitt 4 „Stadt und Land" widmet sich der Schnittfläche zwischen Wohnungspolitik und Regionalentwicklung. Abschnitt 5 „Klimaziele" beleuchtet schließlich die außergewöhnlich große Bedeutung des Wohnungswesens für die Senkung der Treibhausgasemissionen, mit Analysen zur Energieeffizienz des Gebäudebestands in Österreich und Europa, zur Kostenoptimalität in Neubau und Sanierung, zu aktuellen bautechnischen Entwicklungen und schließlich zum Sanierungsscheck des Bundes. Abschnitt 6 „Wohnungsmarkt" setzt mit einer Analyse des Wohnungsbestands in verschiedenen EU-Staaten an, gefolgt von Untersuchungen zur Angebotssituation am Wohnungsmarkt und aktuellen Entwicklungen in Deutschland. Abschnitt 7 „Im Auftrag der Kommunen" widmet sich dem engen Verhältnis zwischen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und den Gemeinden. Nach den Beiträgen der Generalsekretäre von Gemeinde- und Städtebund folgen Ausführungen zum Föderalismus in der Wohnbauförderung, zu Belegungsrechten in sozial gebundenen Mietwohnungen, abgerundet von einem Vergleich der wohnungsbezogenen Dienstleistungen für Kommunen zwischen Österreich und dem Vereinigten Königreich. Der abschließende Abschnitt 8 zu rechtlichen Fragen geht auf die Festlegungen im aktuellen Regierungsprogramm ein, gefolgt von Ausführungen zu gewerblichen GBV-Tochtergesellschaften, zum EU-Wettbewerbsrecht und zur Implementierung des Energieausweises.

Insgesamt konnten über 40 Autoren und Autorinnen für den vorliegenden Sammelband gewonnen werden. Wie schon die Darstellung der inhaltlichen Schwerpunkte verdeutlicht, decken sie eine große Bandbreite ab, allerdings nicht nur inhaltlich, sondern auch hinsichtlich der unterschiedlichen Positionen.

Ein Viertel der Autorenschaft kommt aus dem akademischen Bereich, rund ein Drittel sind Praktiker aus dem gemeinnützigen Sektor bzw. Interessenvertreter. Besonders stolz sind die Herausgeber darauf, zehn internationale Autoren und Autorinnen für wohnungsbezogene Beiträge mit Kontext zu Österreich gewonnen zu haben.

Sven Bienert, Dietmar Eberle, Stefan Kofner, Julie Lawson, Nico Nieboer, Kathleen Scanlon und Sasha Tsenkova sind an Universitäten zwischen Regensburg und Zürich, Zittau und Melbourne, Delft, London und Calgary tätig. Corné Koppelaar, Rudy de Jong und Claire Roumet sind demgegenüber internationale Praktiker bzw. Interessenvertreter im gemeinnützigen Wohnungswesen. Die englischsprachigen Originaltexte wurden in Absprache mit den Autoren und Auotorinnen von A. Mundt und W. Amann ins Deutsche übertragen.

„Wohnbau in Österreich in europäischer Perspektive" steht in Bezug zu der von Klaus Lugger und Michael Holoubek im selben Verlag 2008 herausgegebenen Festschrift für Helmut Puchebner, „Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell". Wie jene Sammelschrift ist auch der vorliegende Band ein Versuch, über die Zurverfügungstellung von Literatur zur Weiterentwicklung des österreichischen wohnungspolitischen Modells beizutragen.

Finanzierung

Josef Schmidinger

Steuermann in klimatischen Veränderungen

I. Ein „fundamentalistischer Reformer”

Es ist mir eine große Freude, einen persönlichen Beitrag zu einer „Festschrift Klaus Lugger“ zu schreiben. Drei Jahrzehnte des Dialogs verbinden mich mit Prof. Dr. Klaus Lugger. Er, der Steuermann unserer „ARGE Eigenheim“, hat stets mit tirolerischem Bewusstsein die elegant eloquenten Stimmen aus dem Osten mit dem Hinweis pariert: „Mander, es ischt no nit Zeit“. Damit war ein für alle Mal klar gelegt, wie die Besetzung neuer Funktionen in den Verbandsgremien handzuhaben bzw. in spezifischen wohnrechtlichen oder wohnpolitischen Fragen zum Gemeinnützigkeitswesen vorzugehen ist. Wir würden das heute verbal als „Souveränität im Changeprozess“ bezeichnen.

Wie ich Klaus persönlich zu kennen glaube, war es bei ihm aber immer die Sehnsucht, Veränderungen erst einmal wirksam werden zu lassen, um zu sehen, wie sich die biologischen Grundlagen daran anpassen. Ein Herbeireden von Veränderungen führt ja meist nur dazu, dass Angst die weitere Entwicklung hemmt.

Bei Klaus Lugger bin ich mehrmals an seiner klaren tirolerischen Hand abgeprallt. Ich erinnere mich an legendäre Diskussionen im Rahmen der ARGE Sommerklausuren am Stubenbergsee 1990 oder zwei Jahre später im Waldviertel an den schönen Kamptalseen. Für die Klausur am Stubenbergsee war ich mit viel Idealismus und Engagement angereist. Josef Klemen, damals stellvertretender Vorsitzender des Verbandes der gemeinnützigen Bauvereinigungen, hatte mich gemeinsam mit Dr. Riessland in seiner stets visionären Art angestiftet, einen Reformentwurf für ein neues „WGG“ zu erstellen. In vielen Stunden gemeinsamen



Dialoges haben Dr. Riessland und ich einen Gesetzestext samt Erläuterungen für ein „WGG neu“ erstellt und zur Diskussion mitgebracht. Der Hintergrund war wie so oft die Sorge der Gemeinnützigen, dass durch einen Rückgang an Fördermitteln die Geschäftstätigkeit Einbußen erleiden würde. Daher haben wir – Bernd Riessland und ich – versucht, dem „WGG“ mehr unternehmensrechtliche Zielsetzungen einzuhauchen und ein Abgehen von den wohnrechtlichen Ankerprinzipien wie z.B. dem „Kostendeckungsprinzip“ vorzuschlagen. Auch die Kapitalmarktfähigkeit von GBV sollte zusätzliche Mittel aus dem Eigenkreislauf ermöglichen. Die Antwort von Klaus Lugger war eindeutig: „Wo kommen wir denn da hin, wenn sich Banker daran machen, ein WGG neu zu schreiben – wir machen als Gemeinnützige ja auch nicht Bankwesengesetze.“ Damit war klar, heilige Grenzen wurden überschritten, daher bedarf der Inhalt gar keiner Diskussion mehr.

Der zweite Anlauf war nicht minder klar zum Scheitern verurteilt: Für die Sommerklausur in Ottenstein war das Thema „Zukunft des Wohnungseigentums“ angesagt. Da durch das WFG 1984 und dessen Umsetzung in den Ländern die Mitförderung der Umsatzsteuer auf die Baukosten bei Wohnungseigentumserwerb nicht mehr vorgesehen war, lag es nahe, einem Mietmodell mit Erwerb der Wohnung durch den Bewohner nach Ablauf des zehnjährigen Nachversteuerungszeitraums das Wort zu reden. Die 20% Umsatzsteuer auf die Baukosten sind finanzierungstechnisch schwer für einen Privatkunden fremdfinanzierbar, da die Belehnungswerte der Wohnung nicht im gleichen Umfange mitsteigen. Der Vorschlag meinerseits, die GBV sollen eben in Vorlage treten und erst in zehn Jahren Wohnungseigentum begründen, hat Klaus Lugger mit dem Hinweis quittiert, dass ich mich halt auf der falschen Sommerklausur befände. Der Veranstalter heißt hier „ARGE Eigenheim“ und nicht „ARGE Mietwoh-

nungsbau". Damit war wieder klar ausgesprochen, was von solchen Reformüberlegungen zu halten sei. Diese zwei Episoden machten mir auch wesentliche Charakterzüge von Klaus Lugger klar – nämlich bei jeder Zukunftsdiskussion nicht das vorhandene Fundament zu vergessen, das für die künftige Sicherheit wichtig ist.

Es gab aber nicht nur kontroversielle Themen, die mit Klaus Lugger im Dialog abgehandelt worden sind, sondern auch vieles an Partnerschaft bei den zahlreichen „klimatischen" Veränderungen, die sich im Wohnungswesen in den letzten 30 Jahren ereignet haben. Ich will jene Markierungen herausstreichen, die mir als Verantwortlichem für das Finanzierungsgeschäft in der Erste Bank in der Partnerschaft mit den GBV und Klaus Lugger im Besonderen in Erinnerung sind. Die Hand des Dialoges, die von seiner Seite ausgestreckt worden ist, war sehr wertvoll und hat zu einer hohen innerlichen Verbundenheit geführt. Bei vielen Zukunftsgesprächen hat sich gezeigt: die GBV und die Finanzwirtschaft befinden sich naturgemäß im gleichen Boot, nämlich „leistbares Wohnen" zu schaffen.

II. Finanzwirtschaft und GBV im gemeinsamen Boot?

Das österreichische System der Wohnbaufinanzierung steht auf gutem Fundament. Es wird EU-weit wegen seiner Krisenfestigkeit als vorbildhaft gewürdigt.

Die vier Säulen sind:

– Finanzierung aus Mitteln der öffentlichen Hand;
– Sonderbanken (Bausparkassen und Wohnbaubanken);
– Finanzwirtschaft;
– Eigenmittel der GBV.

Für all diese Instrumente haben sich die Veränderungen der letzten 30 Jahre als evolutionäre Anpassung bewährt.

1. Die Gebietskörperschaften als Wohnbaubank

Genau 30 Jahre ist es heuer her, dass der Bundesgesetzgeber zum letzten Mal Anlauf genommen hat, Wohnbauförderungsbestimmungen zu erlassen. Mit dem Wohnbauförderungsgesetz 1984 und dem Wohnhaussanierungsgesetz wurde einerseits die Dualität der Förderungsschienen Neubau und Sanierung festgelegt, zum anderen wurde den Ländern eine Verordnungsermächtigung eingeräumt, die konkreten Förderungsbedingungen bundesländerspezifisch auszugestalten.

Seit 1989 ist die Vergabe von Wohnbauförderungsmitteln im Wesentlichen im Verantwortungsbereich der Bundesländer. Je nach deren Liquiditätssituation werden Darlehen, Zuschüsse, Annuitätenzuschüsse vergeben, bemessen als Teil der Investitionskosten. Die Förderungswerber müssen zum einen Einkommenshöchstgrenzen unterschreiten und, sofern es sich um Bauträger handelt, eine gesetzlich begrenzte Investitionsersatzmiete akzeptieren. Durch die extrem niedrigen Zinssätze auf den Märkten ist mittlerweile die Attraktivität der von der

öffentlichen Hand vergebenen Darlehen deutlich zurückgegangen. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft hält aber eisern an der Aufnahme von öffentlichen Darlehen fest, obgleich damit eine Vielzahl das Bauen verteuernde Auflagen verbunden sind – Energiekennzahlen, Stellplatzverpflichtung, behindertengerechte Ausführung etc. Die Verknappung der öffentlichen Mittel der Bundesländer führt die GBV aber neuerdings auch zu neuen Überlegungen.

Es hat fast 25 Jahre gedauert, bis der Bundesgesetzgeber durch den Sanierungsscheck 2009 einen neuen Anlauf genommen hat, wohnwirtschaftliche Impulse zu setzen. 2013 wurde zudem ein Konjunkturpaket mit € 276 Mio. Bundesmittel aufgelegt, allerdings wieder nur in verpflichtender Verbindung mit Landesförderungen. Wichtig für die Finanzierungspraxis sind die Mengensteuerung beim Mietwohnungsbau sowie die Ergänzungsfinanzierung zu Bankkrediten als Eigenkapitalersatz. Damit ist die Wohnbaubank „öffentliche Hand“ nach wie vor unverzichtbar!

2. Die Sonderbanken in der österreichischen Wohnbaufinanzierung

a) Das Bausparsystem

Das Bausparsystem beruht im Kern auf der Genossenschaftsidee des 19. Jahrhunderts. Sparer tragen mit ihren Einlagen dazu bei, dass bei Bedarf Kredit von ebendiesen aus der gebildeten Kollektivmasse entnommen werden kann. Das Bausparsystem ist seit nunmehr 88 Jahren in Österreich heimisch und zählt sowohl hinsichtlich der Beliebtheit als auch der aufrechten Verträge zu den weitestverbreiteten finanzwirtschaftlichen Geschäftsmodellen des Landes, aber auch im EU-Raum. In einer finanzwirtschaftlichen Welt, wo alles zur gleichen Zeit verfügbar erscheint, wirkt das Bausparen dennoch anachronistisch. Die Konditionen, unter denen nach heutigen bankwesenrechtlichen Bedingungen Finanzierungen gewährt werden dürfen, haben sich seit der Finanzkrise deutlich geändert. Ein strenges Rating ermöglicht nur Kunden mit bester Bonität die Aufnahme von Krediten mit langer Laufzeit bzw. erfordert dies ausreichende liquide Eigenmittel. Kunden mit mittlerer Bonität zahlen deutlich höhere Aufschläge auf die Topkonditionen. Beim Bausparsystem sind die Konditionen für alle gleich. Außerdem wird die Leistbarkeit von Finanzierungen durch Finanzierungslaufzeiten von bis zu 30 Jahren deutlich verbessert. Das Bausparsystem erlebt daher nach den abstrusen Bankgeschäftsmodellen vor der Finanzkrise – insbesondere Aufnahme von Fremdwährungskrediten und deren Rückzahlung mit Ansparmodellen – eine Renaissance.

Wohnwirtschaftlich stiftet das Bausparsystem in weiterer Hinsicht Nutzen. Durch die Tilgung bestehender Darlehen werden laufend neue Mittel zur Vergabe von Finanzierungen generiert. Wenn es gelingt, die Spareinlagen auf konstantem Niveau zu halten, stehen stets die Tilgungen zur Neuvergabe von Finanzierungen zur Verfügung. Das ist auch der Hintergrund dafür, dass es den Bausparkassen in den letzten Jahren zunehmend gelungen ist, Mittel für den großvolumigen Wohnbau einzusetzen.

Das geschlossene System von Sparen und Finanzieren hat in den letzten 30 Jahren auch Anpassungen an die Marktgegebenheiten erfahren. Als Folge der Niedrigzinsphase nach Einführung des Euro wurden Bausparfinanzierungen sowohl mit variablen als auch fixen Zinsen ausgestaltet. Das Bauspargeschäft wurde auf Bildung und Pflege sowie kommunale Infrastruktur ausgeweitet. Die Bausparkassen verstehen sich heute als vollwertige Dienstleister für leistbares Wohnen, insbesondere auch im mehrgeschoßigen Wohnbau. Veränderungen hat auch der Beitrag der öffentlichen Hand erfahren. Die Subventionierung des Bausparens ist deutlich gesunken. Die Fördereffizienz beträgt heute das 44fache der eingesetzten öffentlichen Mittel.

Bausparkassen haben durch zinsstabilisierende Produkte wichtige Aufgaben in der Finanzwirtschaft übernommen und durch Sonderprojekte – wie z.B. die Seestadt Aspern – mitgewirkt, gemeinsam mit den Kommunen leistbares Wohnen in neuen Ballungsräumen voranzutreiben.

b) Wohnbaubanken

Zentral für leistbares Wohnen sind neben den Grund- und Baukosten die Finanzierungskosten. In Zeiten, in denen zusätzlicher Wohnraum zur Bedarfsdeckung oder Energiesparinvestitionen zur Kostensenkung erforderlich sind, wird der Ruf nach neuen Finanzierungsmodellen laut. Anfang der 1990er Jahre erwies sich der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum als drückend. Gleichzeitig waren die allgemeinen Marktzinsen für langfristige Kredite auf nahezu 10% gestiegen.

Eine politische Initiative im Jahr 1993 verfolgte zwei Ziele: Knappes Investitionskapital sollte in Österreich gehalten und stabiles, langfristiges Finanzierungskapital für die Wohnbautätigkeit zur Verfügung gestellt werden. Als Anreiz für erstere Zielsetzung wurde die Ertragssteuerfreiheit dieses Kapitals bis zu 4% Zinsen zugesichert. Zur Erfüllung der zweiten Zielsetzung wurde eine gesetzliche Verwendungsbestimmung für dieses Investitionskapital zur Errichtung oder Sanierung von „geförderten“ Wohnungen in das Bundesgesetz zur Förderung des Wohnbaues aufgenommen. Nach Inkrafttreten dieser gesetzlichen Bestimmungen wurden sieben Wohnbaubanken gegründet, die bereits mehr als € 20 Mrd. Investitionskapital für die Wohnungswirtschaft bereitstellen konnten. Sowohl die Veranlagung von Geldern zur Pensionssicherung in Wohnbauanleihen als auch die Finanzierung großvolumiger Wohnbauten, insbesondere im gemeinnützigen Bereich, hat während des zwanzigjährigen Bestands dieser Sonderbanken große Anerkennung gefunden. Durch die gesetzlichen Verwendungsbestimmungen der Wohnbaubankgelder ist, gleich den Bausparkassen, der inlandsbezogene Wirtschaftsimpuls zu hundert Prozent gegeben. Wohnbaubanken sind auf europäischer und internationaler Ebene schon mehrmals als Mustermodell für selbsttragende Finanzierungssysteme gewürdigt worden.[1]

---

[1] Siehe dazu den Beitrag von *Lawson* in diesem Band, S. 135.

3. Finanzwirtschaftliche Modelle

a) Geschäftsbanken

Einen wesentlichen Geschäftsanteil mit den gemeinnützigen Bauvereinigungen tragen derzeit die Banken. Vor allem die Finanzierung von Grundstücken, die kurzfristige Baufinanzierung und die Zahlungsabwicklung über die Baukonten erfolgen über die Geschäftsbanken.

Die Langfristfinanzierung erfolgt nach dem Zurücktreten von langfristigen Bankanleihen auf Basis von Pfandbriefemissionen.[2] Die Pfandbriefe bzw. fundierte Bankschuldverschreibungen, welche mit Laufzeiten von fünf bis zehn Jahren von den dazu berechtigten Banken ausgegeben werden, finden wegen ihres guten Ratings meist sehr gute Aufnahme bei den institutionellen Anlegern. Damit konnte der nach Ausbruch der Finanzkrise 2008 kurzfristig aufgetretene Liquiditätsengpass für langfristige Wohnbaukredite von Banken weitgehend überwunden werden. Die Banken sind auch wieder bereit, Fristentransformationsgeschäfte mit längeren Kreditlaufzeiten durchzuführen.

Im Hinblick auf die verschärften Eigenmittelanforderungen für Banken infolge des Basel III Regimes besteht Zurückhaltung der Geschäftsbanken bei der Finanzierung von Wohnbauten bei einer Beleihung von über 60% des Investitionswertes, analog der Beleihungsgrenze von Pfandbriefen. Darüber hinaus gehende Finanzierungen werden durch die Wohnbauförderung der Länder sowie mit Eigenmitteln der GBV oder Wohnungswerber abgedeckt, sodass in der Realität eine Finanzierungsmittelverknappung kaum in Erscheinung tritt.

b) Immofonds

Eine neue Form der Finanzierung hat sich mit der gesetzlichen Einführung von Immobilieninvestmentfonds etabliert. Da aus der Ausgabe von Immobilieninvestmentfondsanteilen geschöpfte Mittel Veranlagungen in Immobilienwerten suchen, hat sich ein neues Tor der Kooperation zwischen GBV und Immobilienkapitalanlagegesellschaften geöffnet. Die Rolle der GBV ist bei dieser Kooperation die eines Dienstleisters, insbesondere für die Projektabwicklung, Bauverwaltung, Wohnungsvergabe und die Objektverwaltung. Die Investition und Finanzierungsverantwortung liegen bei der Immobilienkapitalanlagegesellschaft. Zahlreiche realisierte Projekte in den letzten Jahren zeigen, dass diese Kooperation durchaus erfolgversprechend ist.

c) Versicherungen, Pensionsfonds

Erst zögerlich entwickelt sich die Finanzmittelvergabe für den österreichischen Wohnbau durch Versicherungen, Pensionskassen und Vorsorgekassen. Obgleich einige Versicherungsunternehmen selbst Eigentümer großer GBV sind, erfolgt bisher die Langfristfinanzierung von Wohnbauten nur äußerst beschränkt aus den Deckungsstöcken der Versicherungsveranlagung. Nur ca. 0,5% der in Deckungsstöcken der Versicherungen veranlagten Mittel sind auf langfristige

---

[2] Siehe dazu den Beitrag von *Uitz* in diesem Band, S. 23.

Wohnbaukredite ausgerichtet. Das entspricht einem Finanzierungsvolumen von etwa € 600 Mio. Die Ursache dafür dürfte wohl darin liegen, dass fast 90% der langfristigen Kredite im Wohnbau in Österreich mit variablen Zinsen veranlagt sind. Die Versicherungswirtschaft veranlagt demgegenüber zu festen Zinsen. Die normal laufende Zinskurve in den letzten Jahren mit einem Delta von ca. 2% zwischen kurzfristigen Geldmarktzinsen und Kapitalmarktzinssatz hat daher die Veranlagung der Versicherungen überwiegend in Rentenpapiere gelenkt. Ein Zinssatz von ca. 1% bis 1,5% für langfristige Wohnbaukredite an GBV hat die Finanzierung völlig aus dem Fokus von Versicherungsauktionären gedrängt.

Bei den Pensionskassen und Vorsorgekassen kommt noch dazu, dass diese bei ihren Veranlagungen ein Rating des Kunden voraussetzen. Das Bankenrating der GBV erachten die Pensionskassen als nicht ausreichend. Damit muss bei Heranziehen von Pensionskassen ein kostenintensives externes Rating vorliegen, um überhaupt eine Veranlagung im österreichischen Wohnbau vornehmen zu können.

Ein Großteil des bei Versicherungen, Pensionskassen und Vorsorgekassen von Privaten aufgebrachten Kapitals strömt auf den Frankfurter institutionellen Veranlagungsmarkt und nicht investitionswirksam nach Österreich.

4. Eigenmittel der GBV

Wesentlich für die Wohnbaufinanzierung ist zudem der Einsatz von Eigenmitteln der GBV. Die Vorfinanzierung von Projektkosten und Grundstücken erfolgt in hohem Ausmaß durch die GBV selbst. Viele Gemeinnützige stunden darüber hinaus die zu erbringenden Eigenmittel der Wohnungswerber bei Wohnungsbezug, um auch einkommensschwächeren Mietern den Zugang zu ermöglichen. Der verzinsliche Einsatz von Eigenmitteln durch die GBV ist angesichts der niedrigen Veranlagungszinsen bei Banken als lukratives Geschäft für die GBV anzusehen.

Jedenfalls hat sich in den letzten 20 Jahren gezeigt, dass die enge Kooperation von GBV mit den Bausparkassen und Wohnbaubanken ein Erfolgsmodell war. Die Risikolage war für die Banken äußerst gering. Die GBV verfügten damit über ausreichendes Kreditkapital, um ihre dominante Stellung im großvolumigen Wohnbau in Österreich auszubauen. GBV und Banken sind daher in enger geschäftlicher Verbindung, sie sitzen gleichsam gemeinsam im selben Boot.

III. Quo Vadis?

Viele neue Wege wurden in der Wohnbaufinanzierung gemeinsam von Finanzwirtschaft und GBV beschritten. Der wichtigste Eckstein ist wohl, dass die GBV ihre Ertragskraft und Eigenmittelsituation in den letzten Jahren deutlich verbessern konnten. Dazu hat sicherlich auch das Kaufoptionsmodell beigetragen, da mit dem Verkauf von Mietwohnungen an die Bewohner das Anlagevermögen entlastet werden konnte und stille Reserven realisiert worden sind. Damit haben sich die bankenrelevanten Ratios bei den meisten GBV deutlich verbessert.

Fast 90% der GBV würden bei Kapitalmarktemissionen ein „investmentgrade Rating“ erhalten.

Einige größere GBV bzw. ein Verbund von GBV könnte die Geldaufnahme direkt vom Kapitalmarkt besorgen. Wegen der höheren Erstkosten, insbesondere Ratingerfordernisse, lohnt sich dies natürlich nur, wenn größere Volumina angesprochen sind. Eine derartige Transaktion konnte bereits 2013 erfolgreich platziert werden. Das hervorragende Rating von AA+, also der zweitbesten Kapitalmarktnote für solche Emissionen, zeigt die hohe Bonitätseinschätzung derartiger Finanzierungsmittelaufnahmen durch GBV.

Eine zweite Ebene ist das Zusammenwirken von Finanzierungspartnern mit GBV bei der Liegenschaftsfinanzierung. Bereits erfolgreich umgesetzt wurden Modelle, bei denen Finanzierungsinstitutionen Grundstückskäufe in Abstimmung mit GBV durchführen. Letztere sind in der Folge Baurechtsnehmer dieser Liegenschaften. Dadurch kommt es für die Mieter zur Verbilligung des Finanzierungsbeitrags bei der Anmietung der Wohnung. Gleichzeitig kann die GBV die Projektvorbereitungskosten senken, sofern der Grundstückseigentümer die Zwischenfinanzierung der Liegenschaftsanschaffungs- und Kreditkosten übernimmt. Erfolgreich eingesetzt wurde dieses Modell bei der Realisierung der Seestadt Aspern.

Eine engere Kooperation zwischen GBV und Sonderbanken ist derzeit auch bezüglich der Inanspruchnahme von Mitteln der EU-Strukturfonds über die EIB



(Europäische Investitionsbank) in Umsetzung. Auch hierfür fungiert die Bausparkasse als Garantiegeber gegenüber der EIB und die GBV als Kreditnehmer. Dadurch ist es möglich, günstige EU-Mittel für Investitionen in Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen im gemeinnützigen Wohnungsbestand einzusetzen.

Ein sicherlich noch ausbaubares Kooperationsfeld ist die Finanzierung der Sanierung oder Neuerrichtung kommunaler Infrastruktur. Die Professionalität der Bauabwicklung durch Gemeinnützige könnte so für kommunale Investitionen eingesetzt werden, gegebenenfalls in Kombination mit Baurechtsmodellen durch Finanzierungspartner.

Welche Wege wir auch immer gehen, wir brauchen persönliche Beziehungen zu Partnern. Vertrauen ermöglicht Innovation. Dieses Vertrauen von Klaus Lugger in fast 30 Jahren Partnerschaft gehabt zu haben, dafür möchte ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken.

Karin Wagner[1]

Finanzmarktstabilität und Wohnbau

I. Einleitung

Immobilienmärkte und Hypothekarmärkte erfuhren in den letzten Jahren, auch im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise, die ihren Ausgangspunkt im US-Häusermarkt hatte, gravierende Änderungen. Gerade diese Krise verdeutlichte, dass Änderungen der Regelungen auf dem Hypothekarmarkt nicht nur Wirkungen auf die Verhaltensweisen der Haushalte haben, sondern auch auf die Stabilität des Finanzmarkts und die Wirksamkeit des geldpolitischen Transmissionsmechanismus und damit auf die Entwicklung zentraler makroökonomischer Variablen. So ist der Immobilienmarkt eng verknüpft mit volkswirtschaftlichen Schlüsselsektoren wie der Bauwirtschaft. Daher können Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt massive Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum haben. In den letzten Jahren stieg die Verschuldung des privaten Haushaltssektors massiv an.

Die Betrachtung der Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt ist für die Stabilität der Finanzmärkte in mehrerlei Hinsicht relevant: Immobilien sind nicht nur eine der wesentlichsten Vermögenskomponenten, sondern auch eine wichtige Besicherungsform von privater Verschuldung.

Der vorliegende Beitrag analysiert einige Trends am Immobilienmarkt und in der Immobilienfinanzierung und versucht, einige Zusammenhänge und Einflussgrößen am Immobilienmarkt darzustellen. Zuerst wird ein Blick auf den

[1] Die in dem Beitrag zum Ausdruck gebrachte Meinung der Autorin gibt nicht notwendigerweise die Meinung der Österreichischen Nationalbank oder des Eurosystems wieder.

Zusammenhang zwischen den Preisentwicklungen und der Struktur des Immobilienmarkts und auf Vermögenseffekte (*wealth effects)* mit weiteren makroökonomischen Größen geworfen. Dann werden einige Faktoren zur Verschuldungssituation und zur Immobilienfinanzierung besprochen, die für die Finanzmarktstabilität eines Landes wesentliche Bestimmungsgrößen bilden. Einige Ausführungen zu steuerlichen Aspekten schließen daran an, gefolgt von einer zusammenfassenden Betrachtung.

II. Immobilienpreise und die wirtschaftliche Situation

Da der Immobiliensektor zu einem beachtlichen Teil für die Wohlfahrt, das Vermögen und die Wirtschaftsleistung eines Landes verantwortlich ist, beeinflusst er signifikant dessen langfristige Entwicklung. Der Betrachtung der zugrundeliegenden und preistreibenden Faktoren sowie der Beurteilung der ökonomischen Implikationen kommt dabei ein besonderer Stellenwert zu.

1. Immobilienpreisentwicklungen und die Struktur des Immobilienmarktes

Während einige Länder wie Spanien, das Vereinigte Königreich oder Irland in den vergangenen Jahren Immobilienpreisblasen verzeichneten, stiegen in Österreich die Immobilienpreise in moderatem Ausmaß und erst seit dem Jahr 2007 in überdurchschnittlichem Ausmaß.

Da Wohnen zu den Grundbedürfnissen des Menschen zählt, ist die Beobachtung von Immobilienpreisschwankungen auch aus sozialer Perspektive wichtig. Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise mit ihrem Ursprung in den Entwicklungen auf dem US-amerikanischen Häusermarkt führte bekanntlich in den USA sowie in den angelsächsischen Ländern zu volatilen Immobilienpreisen – mit teilweise zweistelligen Veränderungsraten. Seitdem werden Preisentwicklungen auf den Immobilienmärkten verstärkt beobachtet und diskutiert.

Eigentumsquoten und die Größe der Mietenmärkte *schwanken innerhalb Europas sehr* (z.B. Spanien 79% vs. 53% in Deutschland).[2] Das kann mit unterschiedlichen steuerlichen Anreizen und mit Unterschieden im Zugang zur Immobilienfinanzierung erklärt werden. Zudem sind das *Einkommen, die Price-Rent Ratio und demografische Faktoren ausschlaggebend*.

Erbschaften und Schenkungen spielen eine bedeutende Rolle beim Eigentumserwerb. Daten des Household Finance and Consumption Survey (HFCS) 2010[3] errechnen die Erbquote – den Anteil der Erbenhaushalte an den gesamten Haushalten – in Österreich mit rund 35%. Diese Daten zeigen auch, dass für einen Haushalt, bei dem die Eltern Eigentümer sind/waren, die Wahrscheinlichkeit, selbst Eigentum zu erwerben, signifikant mit 31 Prozentpunkten steigt.

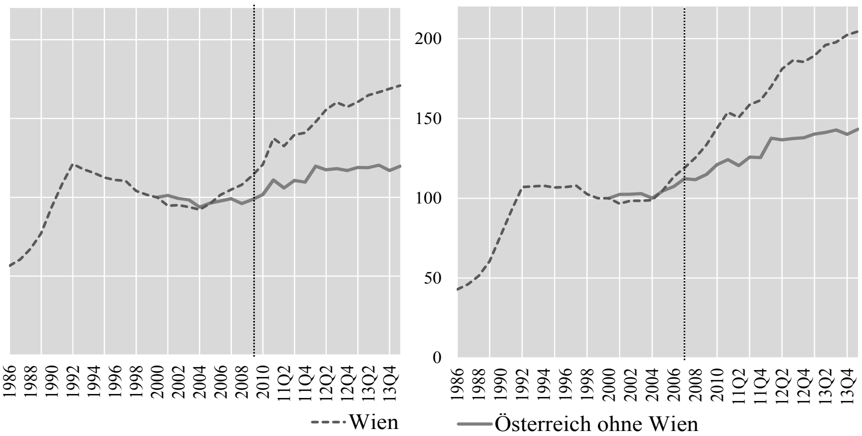
---

[2] Für 2012; Eurostat.
[3] Laufende detaillierte Erhebung, 2. Welle 2014.

Abbildung 1: Immobilienpreisentwicklung

real, deflationiert mit HVPI
2000=100

nominell



Quelle: OeNB, TU Wien, Institut für Stadt- und Regionalforschung.

Schenkungen und Erbschaften spielen bei der intergenerationalen Transmission der Eigentümerschaft eine wichtige Rolle.[4]

Der Anteil der vermieteten Wohnungen verringerte sich seit den 1980er Jahren in den meisten europäischen Ländern.[5] Nichtsdestotrotz ist in einigen Ländern der Anteil des privaten Mietmarktes weiterhin hoch. Weiters ist der Anteil des sozialen und geförderten Mietmarktes ausschlaggebend und kann von den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern stark beeinflusst werden. *Ein ausgeprägter Mietmarkt trägt zur Stabilität der Preisentwicklungen am Immobilienmarkt bei.* Der österreichische Immobilienmarkt ist gekennzeichnet durch einen ausgeprägten Mietmarkt.

Dabei beruht das österreichische Modell der Wohnungswirtschaft auf fünf Säulen:

- das Fördersystem der öffentlichen Hand;
- der rechtliche Rahmen aus Zivilrecht, Bauvorschriften und Bauträgerrecht;
- die gemeinnützigen Bauvereinigungen;
- Bausparkassen und Wohnbaubanken;
- Finanzwirtschaft inkl. Immobilieninvestmentfonds.

---

4 *Wagner* (2014).

5 *EZB* (2003).

2. Immobilienpreisschwankungen als wichtige Ursache von Vermögenseffekten (*wealth effects)*

Warum sind Immobilienpreisentwicklungen so wichtig für die Wirtschaft, und wie können Preisschwankungen makroökonomische Variablen und die Wirtschaft beeinflussen?

Immobilienpreisschwankungen müssen im Kontext des Konjunkturzyklus gesehen werden. Das Lebenszyklusmodell[6] besagt, dass Konsumenten Zuwächse im antizipierten Vermögen über die Zeit verteilen und die marginale Konsumneigung (marginal propensity to consume, MPC) vom Vermögen etwas über dem realen Zinssatz liegen sollte. Catte u.a.[7] berechnen die langfristige MPC von Finanzvermögen mit zwischen 0,01 in Italien und 0,07 in Japan. Den OECD-Durchschnitt geben sie mit 0,035 an.

Allgemein sind Vermögenseffekte vom Aktienmarkt nicht gleich hoch wie Vermögenseffekte vom Immobilienmarkt. Der Konsum ist je nach der Vermögensform verschieden stark betroffen. Case u.a.[8] vergleichen Vermögenseffekte vom Aktienmarkt mit Vermögenseffekten am Immobilienmarkt. Sie verwenden „Panel"-Daten von 14 Ländern (Kanada, USA, 12 Europäische Länder) zwischen 1975 und 1996. Eines der ökonometrischen Modelle errechnet, dass ein zehnprozentiger Zuwachs des Immobilienvermögens zu einem Zuwachs von 1,1% im Konsum führt. Im Gegensatz dazu führt ein zehnprozentiger Zuwachs beim Aktienvermögen zu keiner Änderung des Konsums. Weitere Studien kommen zum Ergebnis, dass Änderungen bei den Immobilienpreisen eine stärkere Auswirkung auf den Haushaltskonsum in Europa und in den USA haben als Bewegungen bei den Aktienkursen.

Damit beeinflussen zum einen die Preisentwicklungen auf den Immobilienmärkten die Konsum- und Investitionsentscheidungen der privaten Haushalte über Vermögenseffekte. Zum anderen werden Immobilientransaktionen häufig kreditfinanziert und Veränderungen von Immobilienpreisen haben Auswirkungen auf die Verschuldungssituation und die Kredittragfähigkeit der privaten Haushalte.

III. Verschuldungsstruktur und Immobilienfinanzierung der privaten Haushalte

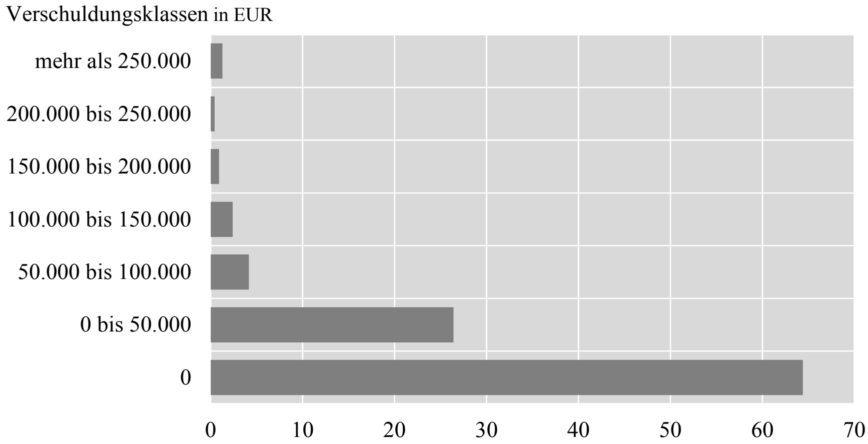
Vor dem Hintergrund stark steigender Privatvermögen und der Tatsache, dass der Grundbesitz den größten Teil des Vermögens der privaten Haushalte darstellt, ist eine genaue Kenntnis des Volumens von Immobilieneigentum, seiner Verteilung und der zugehörigen Finanzierungsformen wesentlich.

Die Verschuldung steigt mit der Einkommenshöhe. Es ist aber für die Beurteilung der Finanzmarktstabilität eines Landes auch wichtig, wie viele Haushalte verschuldet sind und wie hoch ihre Hypothekarverschuldung ist.

---

[6] *Ando/Modigliani* (1963).
[7] *Catte* u.a. (2004).
[8] *Case/Quigley/Shiller* (2005).

Abbildung 2: Verschuldung der privaten Haushalte, 2010, in %



Quelle: HFCS Austria 2010, OeNB.

Bei einem Blick auf die zugrundeliegende Struktur der Verschuldung wird deutlich, dass ein *Großteil der heimischen Haushalte überhaupt keine Schulden hält.* 64% haben weder Hypothekar- noch eine sonstige Verschuldung (Abbildung 2). Von dem Drittel (36%) der verschuldeten Haushalte halten 17% Nichthypothekarschulden und 4% beide Arten der Verschuldung. Weiters zeigen die Daten des HFCS 2010, dass die Schuldenpartizipation und der Schuldenstand mit Vermögen und Einkommen steigen, was auf ein relativ geringes Risiko für den Finanzsektor verweist.

Bei der Betrachtung der Vulnerabilität der Haushalte bzw. der Leistbarkeit von Wohnraum ist auch eine Auswertung der Wohnkosten wichtig (Tabelle 3).

Es zeigt sich, dass bei Eigentümern der Anteil der Wohnkosten (Kreditrückzahlung plus Betriebs- und Energiekosten) 25% des Haushaltsnettoeinkommens (Median: 19%) beträgt und damit weit niedriger ist als bei Mietern (Miete plus Betriebs- und Energiekosten) mit 34% (Median: 29%), Besonders im untersten Einkommensquartil ist die Wohnkostenbelastung beträchtlich (51% des Haushaltsnettoeinkommens bei Mietern, 44% bei Eigentümern). Diese Werte werden jenen einer vergleichbaren Umfrage aus dem Jahr 2008 gegenübergestellt. Dabei wird deutlich, dass der *Anteil der Wohnkosten am Einkommen während dieser vier Jahre um zwei bis sechs Prozentpunkte gestiegen ist.*[9]

[9] *Beer/Wagner* (2012).

Tabelle 3: Wohnkostenbelastung in % des Haushaltsnettoeinkommens

	2012		2008	
	Mieter	Eigentümer	Mieter	Eigentümer
1. Quartil	51,3	43,6	51,7	40,1
2. Quartil	32,1	28,9	28,2	20,0
3. Quartil	26,1	22,9	20,7	14,3
4. Quartil	19,0	16,3	13,0	8,5
Gesamt	34,0	24,9	31,2	18,8

Quelle: Erhebung zu Wohnkosten 2012. Beer/Wagner (2012), OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008, Mittelwerte.

IV. Regelungen bei der Immobilienfinanzierung beeinflussen die Entwicklungen am Immobilienmarkt

Steigende verfügbare Einkommen innerhalb der vergangenen 20 Jahre eröffneten den Haushalten die Möglichkeit, höhere Kreditvolumina aufzunehmen. Längere Laufzeiten gaben eine weitere Möglichkeit, höhere Summen aufzunehmen. Während in den 1990er Jahren die durchschnittliche Laufzeit von Wohnbaukrediten zehn Jahre betrug, verlängerten einige Länder die durchschnittliche Laufzeit auf über 20 Jahre. Darüber hinaus wurde mehr Flexibilität bei den Rückzahlungsmodalitäten eingeführt. Außerdem stiegen in den meisten europäischen Ländern in den 1990er Jahren die LTVs (Loan-to-Value Ratios).[10]

Abbildung 4 zeigt anhand eines gleitenden Durchschnitts über acht Jahre eine Zeitreihe der LTV Ratio zum Zeitpunkt der Darlehensaufnahme bzw. Refinanzierung.[11] Es wurde für jeden Haushalt (mit derzeit noch offenem besicherten Kredit) eine ursprüngliche LTV Ratio gerechnet.[12] Bei dieser Schätzung zeigt sich, dass die Schuldenbelastung des Haushalts über die Jahre von 40-50% in den 1990er Jahren auf rund 60% gestiegen ist. In den Jahren seit dem Ausbruch der Finanzkrise ist wiederum ein leichter Rückgang zu erkennen.

Die *Lockerung der Kreditgewährungsstandards* ermöglichte Haushalten günstigen Zugang zu Finanzierungsprodukten. *Liberalisierung und Deregulierungsprozesse* in den 1980er und 1990er Jahren beeinflussten die Praktiken der Kreditgewährung auf den Hypothekarmärkten in Europa und den USA stark.

Während früher Hypothekarmärkte traditionell von Institutionen beherrscht wurden, die v.a. Einlagen zur Kreditfinanzierung annahmen, stieg nun das Vertrauen in marktbasierte Finanzierungsformen und neu eingeführten Hypothekar-

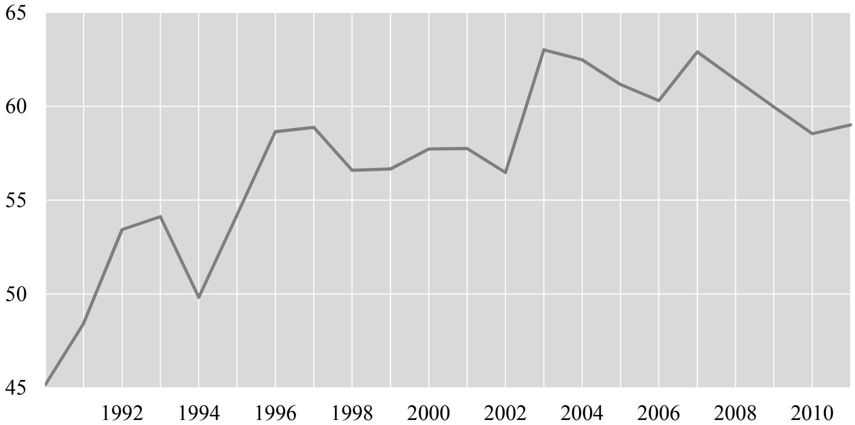
---

[10] Der LTV gibt das Verhältnis von auszuzahlendem Kreditvolumen bzw. bereits aushaftendem Kredit zum Verkehrswert der finanzierten Immobilie an.

[11] *Albacete/Lindner* (2013).

[12] Es wurden die Haushalte gruppiert nach dem Jahr der Kreditaufnahme oder Refinanzierung, die mediane LTV Ratio für jede der Gruppen berechnet und den Jahren nach als gleitender Durchschnitt dargestellt.

Abbildung 4: Entwicklung der Loan-to-Value Ratio



Anm.: 8-Jahres-Durchschnitt, in %; Jahr der Aufnahme oder Refinanzierung des ersten Kredits; Quelle: HFCS Austria 2010. OeNB. Albacete/Lindner (2013).

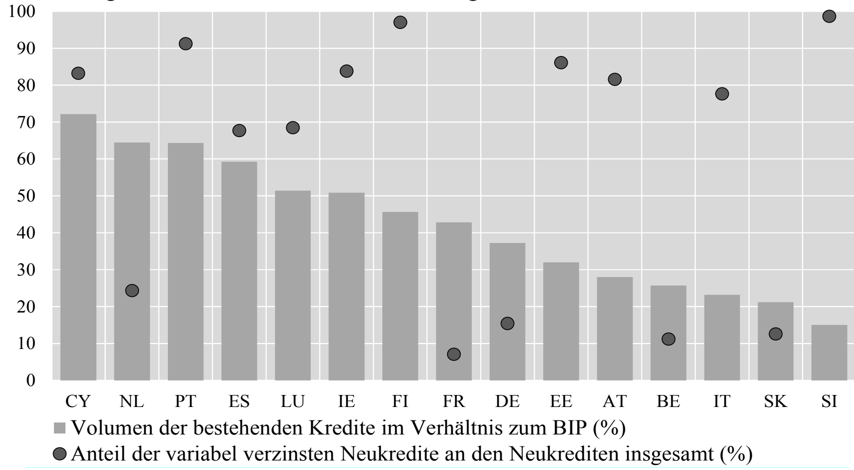
produkte, handelbare Instrumente und die Verbriefung von Assets. *Dabei veränderte die Verbriefung die Hypothekarmärkte hinsichtlich der Rahmenbedingungen für Kreditnehmer und Kreditgeber signifikant. Technologische Innovation beschleunigte diesen Prozess.* Haushalte profitierten von diesem Prozess durch geringere Transaktionskosten, mehr Flexibilität bei Hypothekarkrediten und leichteren Zugang zu Krediten für den Immobilienerwerb.

Die Gesamtverschuldung durch Wohnbaukredite in % des BIP, aber auch deren Struktur ist in den europäischen Staaten sehr unterschiedlich (siehe Abbildung 5).

Hinsichtlich der stark unterschiedlichen Anteile an fix versus variabel verzinsten Krediten dürften Refinanzierungspraktiken der Banken eine große Rolle spielen. Ebenso wichtig sind institutionelle (z.B. Verrechnung höherer oder niedrigerer Gebühren bei vorzeitiger Rückzahlung, Kreditausfallsprozeduren etc.) und steuerliche Regulierungen (siehe nachfolgender Abschnitt). In einigen Ländern Europas (z.B. Österreich und Slowenien) waren Fremdwährungskredite (hauptsächlich denominiert in Schweizer Franken) ziemlich beliebt. Diese Kredite tragen allerdings schwerwiegende Risiken, insbesondere das Wechselkursrisiko.

Die dargestellten Trends führten u.a. zu den in der Finanzkrise ausgelösten Turbulenzen auf den Kapitalmärkten und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Länder.

Abbildung 5: Wohnbaukredite 2013 – Vergleich von Ländern im Euroraum



Quelle: EZB, Eurostat.

Ein spezieller – oft vernachlässigter – Aspekt von zunehmender Bedeutung ist der Einfluss der Marktstruktur in der Immobilienfinanzierung auf die Geldpolitik und die Wirtschaft.[13] Da die Verschuldung für die Wohnraumschaffung einen vorherrschenden Anteil an der Gesamtverschuldung der Haushalte hat, bilden die Bedingungen auf den Hypothekarmärkten eine entscheidende Komponente der Transmissionsmechanismen. Dabei werden veränderte Leitzinsen auf die Zinsen übertragen, die für Wohnbaukredite verrechnet werden (*interest rate channel*); Damit wird sehr wahrscheinlich auch das Kreditangebot beeinflusst (*credit channel*).

V. Steuerliche Aspekte und Regulierungen im Immobilienmarkt

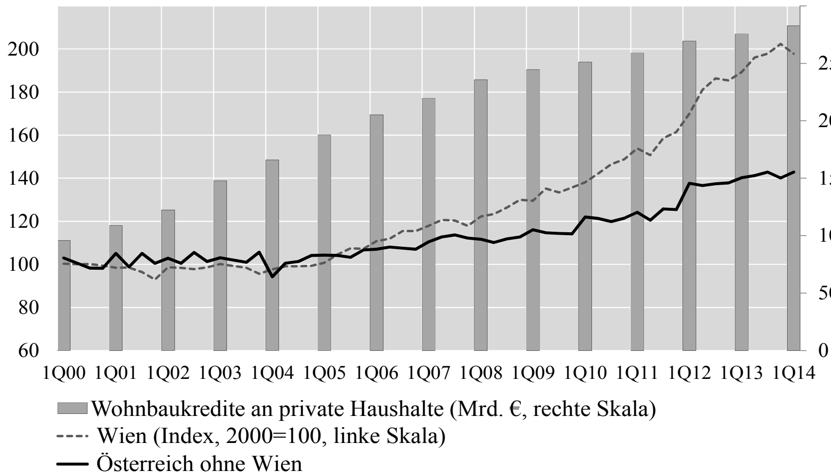
Regulierungen im Immobilienmarkt helfen, Fluktuationen bei den Immobilienpreisen einzudämmen bzw. zu verhindern. Es gibt sehr unterschiedliche Formen der Regelungen innerhalb der Länder. Damit sollen einerseits Wohnbauinvestitionen forciert und andererseits die Leistbarkeit erhöht werden.

Institutionelle Regulierungen, geförderte Wohnbaukredite, steuerliche Abzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen sowie subjektbezogene Förderungen und Unterstützungen sind einige Beispiele. Eine besondere Rolle spielt in Österreich die Wohnbauförderung. Immobilienbezogene Steuern können eingeteilt werden in:

---

13 Einige Studien, z.B. *CGFS* (2006) und *IMF* (2008), haben den Einfluss der in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre eingetretenen Änderungen in der Immobilienfinanzierung auf die Geldpolitik untersucht.

Abbildung 6: Entwicklung der Immobilienpreise und Wohnbaukredite



Quelle: OeNB, TU Wien.

– direkte Steuern bezogen auf die zugrundeliegende Immobilie;
– direkte Steuern bezogen auf das Netto(haushalts)einkommen des Steuerzahlers;
– indirekte Steuern in Form von einmaligen Maßnahmen (Transaktionskosten oder Steuern/Gebühren beim Immobilientransfer und/oder bei Erbschaft/Schenkung).

Swank u.a.[14] haben sich die steuerlichen Regulierungen in den Niederlanden angesehen, denen damals nachgesagt wurde, Eigentümer steuerlich zu bevorzugen. Sie fanden heraus, dass sowohl Eigentumsgründer (Erstkäufer) als auch Umziehende von der steuerlichen Abzugsmöglichkeit für höhere Einkommensklassen profitieren. Steuerliche Begünstigungen tendieren dazu, Immobilienpreisblasen zu bilden, besonders bei niedrigen Zinsen und hohen LTV Ratios. Die Autoren schließen, dass die Effizienz von steuerlichen Förderungen von Eigentümern stark von der Preiselastizität bei Neubauten abhängt. Matsaganis und Flevotomou[15] untersuchten die Verteilungseffekte von Steuererleichterungen bei Hypothekarzinsen und kamen zum Schluss, dass ein Ersatz der steuerlichen Abzugsfähigkeit bei Hypothekarzinsen durch rechtsform-neutrale wohnungsbezogene Transfers verteilungspolitisch bessere Effekte hat. Springler und Wagner[16] errechneten einen signifikanten positiven Effekt von steuerlichen Erleichterungen bei Hypothekarzinsen auf die Höhe der Eigentumsquote eines Landes.

---

14 *Swank/Kakes/Tieman* (2002).
15 *Matsaganis/Flevotomou* (2007).
16 *Springler/Wagner* (2009).

VI. Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag versuchte, einige Aspekte des Immobilienmarktes und der Immobilienfinanzierung zu thematisieren und einige makroökomische Effekte darzustellen, die vom Immobilienmarkt verursacht oder zumindest verstärkt werden können. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 verdeutlichen die Multiplikatorwirkung der Häusermärkte und die Verlinkungen mit anderen Sektoren der Wirtschaft. Im Zuge der starken Veränderungen der Hypothekarmärkte in den 1990er und 2000er Jahren wurden international neue Produkte geschaffen, die auch einkommensschwachen Haushalten Zugang zu Eigentum ermöglichten.

Die Entwicklungen auf den Immobilienmärkten und die mannigfaltigen Implikationen von Immobilienpreisänderungen auf Wirtschaftswachstum und Konsum lassen erkennen, wie wichtig ein stabiler Immobilienmarkt für die Stabilität des Finanzmarktes ist. Es gilt, möglichst frühzeitig eventuelle Turbulenzen auf den Immobilienmärkten zu erkennen, um darauf reagieren zu können.

Gleichzeitig wird aber auch deutlich, wie viel Potenzial für wirtschaftspolitische Akteure in der konkreten Ausgestaltung der Rahmenbedingungen und in der Vielfalt der verfügbaren Instrumente zur Finanzierung des Immobilienbesitzes steckt – damit auch weiterhin eine stabile Entwicklung auf dem heimischen Immobilienmarkt gewährleistet werden kann.

Herbert Uitz

Der österreichische Pfandbrief

I. Das Kautionsband, Genese einer zivilrechtlichen Besonderheit

Das Bedürfnis nach (dinglicher) Sicherstellung von Forderungen war stets ein wesentlicher Treiber der Zivilrechtsentwicklung. Im einfachen Fall wird eine konkrete Forderung durch Rechte an einem einzelnen definierten Vermögenswert gesichert. Pfandrecht, Sicherungszession, zurückbehaltenes Eigentum sind die wichtigsten Ausprägungen. Komplexer wird die Aufgabenstellung für die Rechtsordnung, wenn einem beweglichen Verbund von Forderungsinhabern Rechte an einem beweglichen Bündel von Gütern gesichert werden sollen.

Getrieben von wirtschaftlichem Erfordernis kommen in der europäischen Wirtschaftsgeschichte schon früh Vorläufer des Pfandbriefs auf. Genannt werden dabei die Anleihen der Vereinigten Ostindischen Kompanie mit Sitz in Amsterdam, die *Luoghi di Monte* der Bank Monte dei Paschi di Siena, die *Ledernen Briefe,* wie sie im Fürstentum Schweidnitz-Jauer gebräuchlich waren, sowie die *Bremer Handfesten*.

Die eigentliche Geburtsstunde des Pfandbriefs wird heute im Jahr 1767 angesetzt, als Friedrich dem Großen ein entsprechender Vorschlag im Rahmen einer Denkschrift unterbreitet wurde, der drei Jahre später zur Gründung der *Schlesischen Landschaft* führte. Sie diente zur Bewältigung der Kapitalnot anlässlich der Beseitigung der Schäden aus dem Siebenjährigen Krieg.

Der Wirtschaftsstruktur der Zeit entsprechend befriedigten die ersten Pfandbriefe den landwirtschaftlichen Kapitalbedarf. Anlässlich eines Stadtbrandes in Kopenhagen ist allerdings bereits im Jahr 1797 eine Kreditkasse für Hausbesitzer tätig, die ähnlich einer Pfandbriefbank funktioniert.

Für die österreichische Entwicklung war die Gründung der *Credit Foncier* 1852 in Frankreich ein wichtiges Vorbild. Auf privatvertraglicher Grundlage etablierten sich vor allem in Wien einige Pfandbriefemittenten. Mitten in der Wirtschaftskrise 1874 erkannte man die möglicherweise unzureichende Rechtsbasis und schuf das österreichische Pfandbriefgesetz. Im Reichsrat wurde auf hohem fachlichem Niveau beraten. „Der Zweck des Gesetzes ist, die Sicherheit jener Werte zu befestigen, welche unter dem Namen Pfandbriefe bekannt sind" so der Berichterstatter *Kaiser*.[1]

Einige Bankinsolvenzen brachten damals die gesetzgebenden Körperschaften gehörig unter Druck. Man kann Sätze nachlesen wie: „Es ist gesagt worden, dass die landesfürstlichen Commissäre [in den Verwaltungsräten von Banken] eigentlich nicht ernst zu nehmen seien" oder „Wir haben bei den Banken Regierungskommissäre gehabt und es hat den Banken nichts geholfen".[2]

Mit dem Gesetz von 1874 wird bereits das heute noch gültige System des Schutzes der Pfandbriefgläubiger etabliert. Der Staatskommissär (heute Treuhänder) wacht im laufenden Betrieb über die Vermögensmassen, die der Deckung der Pfandbriefgläubiger dienen. Diese vorzugsweise zur Deckung der Pfandbriefe bestimmten Vermögenswerte werden als Kaution bezeichnet. Der Wechsel der Kautionsobjekte findet ohne Beiziehung der geschützten Pfandbriefzeichner statt. Die kautionsfähigen Vermögensgegenstände sind allerdings qualitativ und inhaltlich definiert.

Das im Grundbuch angemerkte Kautionsband schützt vor allem vor Exekutionsführung zugunsten anderer Gläubiger. Aus diesem Grund wird heute auch darüber nachgedacht, ob das Kautionsband noch weiterhin eine sinnvolle Rolle innehat. Exekutionsführung gegen die Hypotheken einer Bank ist unter dem Regime des BWG praktisch nicht mehr vorstellbar. Die dingliche Zuordnung zum Deckungsstock leistet nicht das Kautionsband sondern das in der Bank geführte Deckungsregister.[3]

1895 veröffentlichte *Anton Pavlíček* in Prag eine tiefschürfende Monographie zum österreichischen Pfandbriefrecht, in welcher die heftigen Auseinandersetzungen über die dogmatische Natur des neugeschaffenen Systems nachzulesen sind.[4]

Erst 1899 zog das Deutsche Reich mit dem Hypothekenbankgesetz nach. 1904 folgte in Österreich das Gesetz betreffend fundierte Bankschuldverschreibungen. Vor dem ersten Weltkrieg war die gesamte Monarchie mit einem Netz von Landes-Hypothekenanstalten überzogen, deren Geschäft im Wesentlichen der langfristige Realkredit, aufbauend auf Pfandbriefrefinanzierung, war.[5]

Die deutsche Reichsbank erzwang 1927 zur Herstellung der zivilrechtlichen Sicherheit die Erlassung des Pfandbriefgesetzes für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, vor allem jener der Länder. Die beiden deutschen Gesetze wurden

---

1 Reichsrat, 50. Sitzung am 15.4.1874.
2 Ebd.
3 OGH (12.2.1978), EvBl 1978/124.
4 *Pavliček* (1895).
5 *Schulte* (1912).

1938 österreichischer Rechtsbestand. Das in Deutschland unbekannte Kautionsband überlebte dennoch in den Einführungsverordnungen und wirkt bis heute in den Grundbüchern fort.[6] 2005 kodifizierte Deutschland das Pfandbriefrecht neu. Für Österreich ist dieser Schritt noch nicht gelungen, sodass unser gegenwärtiges System auf deutschen Gesetzen aus 1899 und 1927 aufbaut, welche allerdings im Kern das österreichische Gesetz von 1874 als wichtige Quelle nicht verleugnen können.

II. Sicherheit und Kapitallenkung

1. Zweck

Das Pfandbriefsystem soll Anleger dazu bewegen, langfristig und zu einem moderaten Preis Kapital für im Sinne des Pfandbriefsystems geeignete Zwecke bereitzustellen. Dies wird erreicht, indem durch institutionelle Vorkehrungen ein hohes Maß an Sicherheit für die zeitgerechte und vollständige vertragskonforme Zinszahlung und Kapitaltilgung geschaffen wird. Damit ist gleichzeitig der Nutzen des Pfandbriefsystems für den Anleger beschrieben.

2. Investitionsförderung

Die geeigneten Zwecke im Rahmen des Pfandbriefsystems sind nach der ursprünglichen Idee Immobilieninvestitionen, wobei die Finanzierung mit Hilfe des Pfandbriefs bis zu 60% des Beleihungswertes möglich ist. Dabei reicht das Pfandbriefsystem weit über den Wohnbau hinaus. In der Praxis werden drei große Gruppen von tauglichen Beleihungsobjekten unterschieden: selbstgenutzte Wohnimmobilien, gewerblich vermietete Wohnimmobilien und Gewerbeimmobilien.

Neben dem hypothekarisch gedeckten Pfandbrief hat sich auch noch der öffentliche Pfandbrief entwickelt, der in seinem Deckungsstock Forderungen gegen die öffentliche Hand enthält.

Das Pfandbriefsystem geht also davon aus, dass hypothekarisch besicherte Forderungen bis zu 60% des Beleihungswertes und Forderungen gegen Gebietskörperschaften besonders geeignet sind, im Rahmen eines Deckungsstocks die Rückforderungsansprüche von Pfandbriefgläubigern abzusichern.

3. Die Elemente des Sicherungssystems

Die Begrifflichkeit des Beleihungswertes wurde vor allem in Deutschland intensiv entwickelt. Dort existiert eine eigene Verordnung, mit Hilfe derer der Beleihungswert zu ermitteln ist. Grundsätzlich soll der Beleihungswert im Verhältnis zum Verkehrswert ein Prognoseelement enthalten. Während der Verkehrswert den aktuellen Marktwert zum Zeitpunkt einer Gutachtenserstellung abbildet,

---

[6] *Modler* (1955), 661.

soll der Beleihungswert eine Vorschau enthalten und im Wesentlichen auch Marktschwankungen über die gesamte Kreditlaufzeit berücksichtigen.

Die Höhe des Beleihungswertes wird dabei von den dauernden Eigenschaften der Liegenschaft und dem nachhaltigen Ertrag bestimmt, den eine Liegenschaft zu generieren im Stande ist. Bei Wohnimmobilien kann der Beleihungswert sehr nahe am Marktwert liegen. Nur in Phasen einer Überhitzung des Immobilienmarktes werden hier gewichtigere Abschläge vom Verkehrswert festzustellen sein. Bei Gewerbeliegenschaften wie Produktionsstätten und Büroimmobilien sind aufgrund der höheren Volatilität der Marktpreise von vornherein höhere Differenzen zwischen Beleihungswert und Verkehrswert gegeben.

Neben der Kapitaldeckung hat die pfandbriefemittierende Bank auch dafür zu sorgen, dass die Pfandbriefe durch den Zinsertrag des Deckungsstockes ausreichend bedient werden können.

Ein weiteres Sicherungsinstrument im Pfandbriefsystem stellt die Institution des Treuhänders dar. Der Pfandbrieftreuhänder vertritt die Interessen der Pfandbriefgläubiger, eine allfällige Freigabe von Werten aus dem Deckungsstock ist durch den Pfandbrieftreuhänder zu bewilligen.

Verpflichtend vorgesehen ist zurzeit eine zweiprozentige Kapitalüberdeckung. Die meisten Emittenten halten darüber hinaus auch eine freiwillige Überdeckung. Sollte beispielsweise durch Tilgungsverläufe einmal das Deckungserfordernis unterschritten werden, steht es den Emittenten frei, ersatzdeckungsfähige Werte in den Deckungsstock einzustellen.

In der Krise bilden die im Deckungsstock eingetragenen Werte eine Sondermasse für die Forderungen der Pfandbriefgläubiger. Auch Exekution darf in die Sondermasse nur für Ansprüche aus den Pfandbriefen geführt werden. Von der Rechtsnatur her wird die Bindung des Deckungsstocks zu Gunsten der Pfandbriefgläubiger als Summenpfand bezeichnet.[7] Dies scheint dem Spezialitätsgrundsatz des österreichischen Zivilrechts zu widersprechen. Eine genaue Analyse des Spezialitätsgrundsatzes ergibt allerdings, dass dieser primär sozialpolitische Zwecke hat. Insbesondere natürliche Personen sollen nicht durch Verpfändung aller ihnen gehörigen Güter in eine Art Leibeigenschaft geraten können.

Auf dieser Grundlage ist es durchaus zulässig, die österreichischen Spezialgesetze zum Pfandbrief als Sondernormen zu betrachten, die den Pfandbriefemittenten erlauben, eine Gruppe von definierten Forderungen, die auch beweglich sind, zum Schutz einer definierten Gruppe von Emissionsgläubigern einzusetzen und dabei praktisch alle Wirkungen einer Verpfändung zu erzielen. In der Krise werden die Rechte der Pfandbriefgläubiger durch den Kurator als gemeinsamen Vertreter der Rechte der Besitzer von auf Inhaber lautenden Teilschuldverschreibungen wahrgenommen. Auch die Institution des Kurators ist eine Frucht der Krise von 1874 und soll zur Bündelung der Interessenwahrnehmung der Pfandbriefgläubiger in einer Krise beitragen.

Für die endgültige Entscheidung, ob eine Forderung dem Deckungsstock zugehört oder nicht, ist der Stand des Deckungsregisters der Emissionsbank

[7] *Hofmann* in *Rummel* (o.J.) § 447 RZ3;
Hinteregger in *Schwimann* (2001) § 447 RZ5.

maßgeblich. Alle anderen Erfordernisse, wie beispielsweise Einverleibung der Hypothek, Anmerkung des Kautionsbandes, Auszahlung des Krediterlöses, Ausübung diverser Zustimmungsrechte des Treuhänders und anderes mehr sind bloße Vorbereitungshandlungen. Das Deckungsregister bildet den sachenrechtlichen Vermögenszuweisungsgrund. Deshalb sind auch allenfalls für den Deckungsstock nicht geeignete Vermögenswerte dem Deckungsstock sachenrechtlich zugehörig, wenn sie in das Deckungsregister eingetragen sind. Dies gilt insbesondere für Forderungsbestandteile, die über den Beleihungswert hinaus reichen. Diese Forderungsbestandteile dürfen allerdings bei der Bemessung der verpflichtend zu haltenden Deckung und der gesetzlichen Überdeckung nicht in Anrechnung gebracht werden.

4. Wohlfahrtsaspekte

Das Pfandbriefsystem trifft implizit nationalökonomische Wertungen, die ihre universelle Gültigkeit und langfristige Tragfähigkeit bei jeder auftretenden Krise aufs Neue unter Beweis stellen. Zum einen benennt der Pfandbrief in seiner Urform die Immobilieninvestition als Grundpfeiler jeder volkswirtschaftlichen Entwicklung. Das Regime des Beleihungswertes und der 60-prozentige Belehnungssatz begrenzen die kreditweise (Be)Schaffung von Immobilien. Der Pfandbrief will gerade nicht die kreditgetriebene Immobilienblase finanzieren. Sicherlich lässt die 60%-Grenze noch Spielraum für Ausfinanzierung. Andererseits ist Eigenkapitaleinsatz für Systemstabilität unerlässlich.

Sowohl die amerikanische Sub-Prime-Krise als auch die darauf folgenden Ereignisse in Spanien und Irland wären bei adäquatem Eigenmitteleinsatz im Bereich der Immobilieninvestitionen niemals eingetreten. In diesem Sinn enthalten die Grundwertungen des Pfandbriefrechts schon lange stabilisierende Faktoren, nach denen das moderne Bankaufsichtsrecht so verzweifelt sucht.

Etwas schwieriger in der Beurteilung ist der öffentliche Pfandbrief. Zum einen wird pauschal unterstellt, dass öffentliche Verschuldung positiv ist, was sicherlich nur zutrifft, solange dies im Rahmen geschieht und entsprechend investive Vorgänge zu Grunde liegen. Das Pfandbriefsystem setzt damit verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Haushalten voraus, was nicht selbstverständlich ist. Die besondere Sicherheit der öffentlichen Verbindlichkeiten wird seit der jüngsten Krise wieder vermehrt diskutiert.

Letztlich stützt sich die Sicht auf das „Fiat"-Prinzip, welches durch die Aussage von Mario Draghi „… und glauben Sie mir, es wird reichen" wieder die Oberhand über das von bundesdeutscher Seite verfolgte Trennungsprinzip zu haben scheint. Hier decken sich jedenfalls Bankaufsichtsrecht und Pfandbriefrecht insoweit, als öffentliche Verbindlichkeiten in der Bankbilanz auch nicht mit Eigenkapital zu unterlegen sind.

III. Der Pfandbrief aus Sicht des gemeinnützigen Wohnbaus

1. Wahrnehmung der Gemeinnützigkeit

Grundsätzlich eignet sich das Pfandbriefsystem für die Finanzierung des Wohnbaus sehr gut. Das höchste Ansehen genießt die Hypothek auf der selbstgenutzten Wohnimmobilie. Dem gewerblich vermieteten Wohnobjekt wird mit größerer Vorsicht begegnet.

Die österreichischen Marktteilnehmer versuchen daher, den Ratingagenturen den Unterschied zwischen der reinen gewerblichen Vermietung und der gemeinnützigen Vermietung österreichischer Prägung verständlich zu machen. Dabei kommt es vor allem auf die spezifischen Aspekte an, die die Ausfallsrisiken im gemeinnützigen Mietensektor geringer erscheinen lassen als bei der gewerblichen Vermietung.

Ins Treffen geführt werden können unter anderem die langfristigen öffentlichen Förderkredite, die Wohnbeihilfe und die öffentliche Aufsicht.

Die Diskussion ist allerdings nicht einfach, weil international im gewerblichen Vermietungsbereich vielerlei Risiken, wie Leerstandsrisiko, Instandhaltungsrückstau, soziale Problemsituationen oder einfach Schwankungen der erzielbaren Marktmieten, die Diskussion beherrschen. Die Besonderheiten und risikoreduzierenden Aspekte der österreichischen Situation sind in diesem Kontext nur schwer kommunizierbar.

2. Nutzung für die Wohnbaufinanzierung

Grundsätzlich eignet sich die Refinanzierung des Wohnbaus über das Pfandbriefsystem sehr gut. Voraussetzung ist jedenfalls die Einverleibung eines Pfandrechts, wobei zur Besicherung von Zinsen und Nebenkosten die einverleibte Pfandsumme den deckungsstockfähigen Kreditbetrag um einiges überschreiten muss. Soweit die Kreditforderung 60% des Beleihungswertes der betroffenen Liegenschaften nicht überschreitet, ist die Forderung geeignet, dem Pfandbriefdeckungsstock zu dienen.

Nach dem derzeit in Österreich geltenden System ist darüber hinaus beim Pfandrecht das Kautionsband anzumerken, welches als Exekutionssperre zugunsten des Pfandbriefdeckungsstocks wirkt.

Für den Schuldner aus einem Pfandbriefdarlehen ist weiters zu beachten, dass er allfällige Guthaben nicht mit Verbindlichkeiten im Rahmen des Pfandbriefsystems aufrechnen kann. In der Krise sollen diese Verbindlichkeiten dem Pfandbriefgläubiger zur Sicherstellung zur Verfügung stehen. Eine Aufrechnung würde diese Funktion zunichte machen.

Für den Pfandbriefemittenten wird es auch notwendig sein, dass die gewährten deckungsstockfähigen Kredite nicht kurzfristig vorzeitig rückzahlbar sind, nachdem er eine langfristige Refinanzierung besorgt hat und verpflichtet ist, einen entsprechenden Deckungsstock aufrechtzuerhalten.

Nach all diesen Vorsorgen erzeugt die Liquiditätsbeschaffung über das Pfandbriefsystem einen konditionellen Vorteil gegenüber schlechter oder nicht besicherter langfristiger Kreditierung, welcher auch in der Bepreisung des Kredites seinen Niederschlag findet.

Wolfgang Amann

Wohnbauförderung – Zukunft eines alten Werkzeugs

I. Entwicklung und Kompetenzzuordnung der Wohnbauförderung

Die Wohnbauförderung ist eines der sozial-, wirtschafts- und umweltpolitisch wichtigsten Politikinstrumente auf Ebene der Bundesländer, wie in vielen Beiträgen im vorliegenden Sammelband eindrücklich aufgezeigt wird.

Staatliche Anreize für Wohnbauinvestitionen lassen sich bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen.[1] In der Zwischenkriegszeit standen bereits nahezu alle Instrumente einer aktiven staatlichen Wohnungswirtschaftspolitik zur Verfügung. Die Wohnbauförderungsgesetzgebung, wie wir sie heute kennen, wurde schließlich nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Wohnbauförderungsgesetz (WBFG) 1954 geschaffen.

Der verfassungsrechtliche Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“ beschreibt zwei bis heute wesentliche Charakteristika der Wohnbauförderung: ihre Ausrichtung auf breite Bevölkerungsschichten (und nicht etwa nur auf sozial benachteiligte Gruppen) und ihre Orientierung auf das Bauen (und nicht etwa auf Beihilfen zur Stärkung der Kaufkraft). Die Wohnbauförderung war in ihrer ursprünglichen Konzeption ein primär wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument. Erst ab den 1990er Jahren kamen klima- und energiepolitische Aspekte hinzu.

Das WBFG 1954 bezog sich ausschließlich auf die Neubauförderung, mit dem WBFG 1968 kam die Subjektförderung (Wohnbeihilfe) hinzu, mit dem Wohnungsverbesserungsgesetz 1969 schließlich die Sanierungsförderung, später die breit angelegte Stadterneuerung.

Ursprünglich lag die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, der Vollzug bei den Ländern. In mehreren Schritten wanderten die Kompetenzen zu den Ländern, unter anderem mit der „Verländerung“ der Wohnbauförderung 1987/1988. Seit

[1] *Fuchs/Lugger* (2008).

der dadurch geschaffenen Gesetzgebungskompetenz der Länder bestehen parallel neun Wohnbauförderungsregime.[2]

Die Finanzierung der Wohnbauförderung war ursprünglich dynamisch an das Steueraufkommen gekoppelt (Anteile der Einkommen- und Körperschaftsteuer, Wohnbauförderungsbeitrag), wurde 1996 aber mit € 1,78 Mrd. nominell gedeckelt und somit vom Steueraufkommen entkoppelt. Angesichts eines sinkenden Investitionsbedarfs Ende der 1990er Jahre wurde die Bindung der Wohnbauförderung an baurelevante Maßnahmen gelockert. Die Aufhebung der Zweckbindung von Darlehensrückflüssen löste Forderungsverkäufe in großem Stil aus. Seither wurden Forderungen mit einer Nominale von über € 15 Mrd. veräußert.

Ein letzter Schritt des Kompetenzübergangs vom Bund an die Länder war die Aufhebung des Wohnbauförderungszweckzuschussgesetzes im Jahr 2008, womit auch die Finanzierung der Förderung in die alleinige Verantwortung der Länder überging. Ein sachliches Argument war eine verbesserte Effizienz des Systems durch die Zusammenführung von Aufgabenkompetenz und Ausgabenkompetenz auf Länderebene. Andererseits ist durch die Abschaffung der Zweckbindung die Gefahr gewachsen, dass einzelne Bundesländer Zielen der Budgetkonsolidierung gegenüber der Kontinuität der Wohnbauförderung den Vorzug geben. Aber Kontinuität ist einer der zentralen Erfolgsfaktoren des wohnungspolitischen Systems in Österreich. Die Abschaffung der Zweckbindung wird seither auf breiter Front kritisiert und ihre Wiedereinführung gefordert.

II. Förderungsausgaben

Die Wohnbauförderung ist seit jeher ein Treiber und Stabilisator des Wohnungsneubaus in Österreich. In kaum einem anderen Land wird ein vergleichbar hoher Anteil des Neubaus durch die öffentliche Hand kofinanziert. Umso bemerkenswerter ist es, dass der öffentliche Aufwand für Wohnen in Österreich dennoch vergleichsweise moderat ist und deutlich unter den Werten von z.B. Großbritannien, Frankreich oder den Niederlanden liegt. Das österreichische wohnungspolitische System verursacht öffentliche Kosten von etwa 0,9% des Bruttoinlandsprodukts. Darin enthalten ist die Wohnbauförderung der Länder inkl. Sanierungsförderung und Wohnbeihilfe (bei den Förderdarlehen ist der Barwert der Förderung berücksichtigt), die Förderung von Bausparkassen und Wohnbaubanken, der Sanierungsscheck des Bundes, sonstige subjektbezogene Förderungen auf Bundesebene und ein Teil der bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundesländer sowie Förderungen durch Gemeinden und Energieversorger. Der Wert ist seit den 1990er Jahren sukzessive stark gesunken.[3]

Die Ausgaben der Wohnbauförderung der Länder liegen seit den 1990er Jahren nominell konstant bei rund € 2,5 Mrd. Sie stiegen bis 2009 auf über € 2,9 Mrd. an, um in der Folge wieder auf ca. € 2,5 Mrd. zu sinken. 2013 wurden € 2,7 Mrd. für die Wohnbauförderung ausgegeben.

---

[2] *Amann* (1997).

[3] *Wieser u.a.* (2013), 47; *Amann/Mundt* (2013); Beitrag Wieser in diesem Band, S. 35.

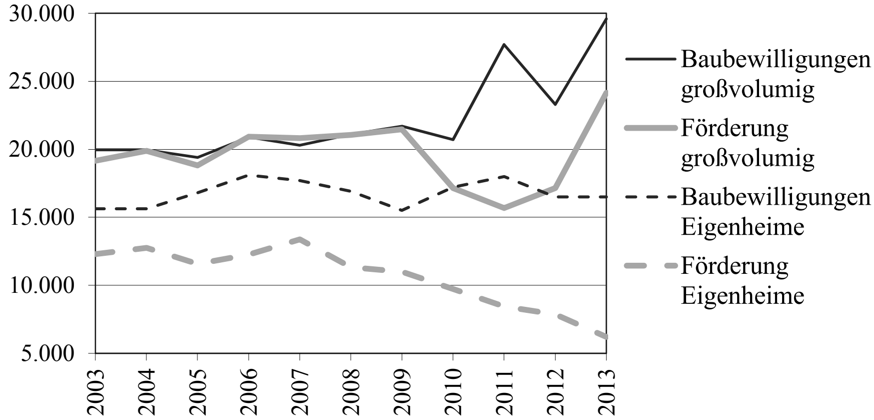
III. Förderungszusicherungen Neubau

Während der 2000er Jahre wurde eine recht konstante Förderungsleistung von 30.000 bis 35.000 Wohnungen pro Jahr erreicht. Nach der Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel 2008 sackte der geförderte Neubau jedoch auf unter 25.000 Zusicherungen ab. Intensive interessenpolitische Bemühungen führten dazu, dass leistbares Wohnen zum Thema des Nationalratswahlkampfes 2013 wurde. Dies trug dazu bei, dass insbesondere der großvolumige geförderte Wohnbau 2013 wieder auf das hohe Niveau der 1990er Jahre gelangte, nicht jedoch die Eigenheimförderung, die weitgehend an Bedeutung verliert.

Abbildung 7 beschreibt die Entwicklung von Baubewilligungs- und Förderungszahlen von Eigenheimen und Geschoßwohnungen. Bis 2009 wurden 80% bis 90% des gesamten Wohnungsneubaus aus Mitteln der Wohnbauförderung kofinanziert. Der nachfolgende Einbruch der Förderungsleistung ging mit einem Aufschwung des freifinanzierten Wohnbaus einher. Der „Förderungsdurchsatz", also das Verhältnis von Förderungszusicherungen zu Baubewilligungen fiel bis 2011 auf nur noch 50%. Seither laufen die Entwicklungen von großvolumiger und Eigenheimförderung auseinander. Während im großvolumigen Bereich der Förderungsdurchsatz wieder auf 80% gestiegen ist, ist er bei den Eigenheimen weiter auf mittlerweile unter 40% gesunken.

Dies hat mehrere Ursachen. Der anhaltend sinkende Förderungsdurchsatz bei Eigenheimen ist einerseits auf verschärfte Förderungsbestimmungen, insbesondere hinsichtlich thermischer Standards, Heizungssysteme und Grundstücksverbrauchs, andererseits auf historisch günstige Finanzierungskonditionen am Kapitalmarkt zurückzuführen. Die erkennbare Tendenz eines „Ausscherens aus der Förderung" ist insofern nachteilig, als dadurch Lenkungseffekte der Wohnbauförderung zu Energie- und Flächeneffizienz verloren gehen. Im großvolumigen Bereich belebt die Preisentwicklung von Eigentumswohnungen den freifinanzierten Neubau, insbesondere in den größeren Landeshauptstädten und in Wien. Die neuerliche Belebung des großvolumigen geförderten Bereichs ist zweifellos auf die intensiven interessenpolitischen Aktivitäten zur Forcierung von leistbarem Wohnbau zurückzuführen. Ein Sondereffekt ist die Wohnbauinitiative der Stadt Wien, in deren Rahmen innerhalb von drei Jahren über 6.000 Wohnungen errichtet werden. Diese Initiative erfolgt ohne öffentlichen Mitteleinsatz, jedoch zu den Bedingungen der Bauträgerwettbewerbe.

Abbildung 7: Baubewilligungen und Förderungszusicherungen Neubau



Quelle: BMF; Statistik Austria; IIBW.

IV. Lenkungseffekte

Jede Förderung ist nur insofern gerechtfertigt, als die generierten Outputs gegenüber dem finanziellen öffentlichen Aufwand überwiegen. Typischerweise haben Förderungen direkte und indirekte Effekte. Zweitere werden auch als „positive Externalitäten" bezeichnet. Bezeichnender Weise ist es bei der Wohnbauförderung schwer möglich, den einen vorrangigen Förderungszweck zu identifizieren. In vielen europäischen Ländern ist die – dort überwiegend subjektbezogene – Förderung vorrangig sozialpolitisch positioniert. 2012 wurde seitens des Österreichischen Finanzministeriums der Entwurf einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung über ein koordiniertes Förderwesen vorgelegt, bei dem die Wohnbauförderung zur Gänze dem Bereich der Umweltförderungen zugeordnet sein sollte. Von vielen Ländervertretern und dem ressortmäßig zuständigen Wirtschaftsministerium wird demgegenüber die wirtschaftspolitische Wirkung der Wohnbauförderung als vorrangig aufgefasst.

Das IIBW hat in zahlreichen Studien die umfangreichen Lenkungseffekte der Wohnbauförderung nachgewiesen:[4]

1) Wirtschaftspolitisch bedeutsam sind die Anreizwirkungen für private Investitionen, die Ermöglichung von Konjunkturimpulsen, die damit verbundene Beschäftigungswirkung und regionalwirtschaftliche Impulse.
2) Sozialpolitische Wirkungen betreffen die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, gesellschafts- und verteilungspolitische Wirkungen, Integration und meritorische Wirkungen sowie Wohnen und Betreuung von Senioren.

---

[4] Siehe z.B. *Amann u.a.* (2005); *Amann* (2010); *Amann u.a.* (2010); *Mundt u.a.* (2009); *Wieser u.a.* (2013).

3) Die umweltpolitischen Lenkungseffekte der Wohnbauförderung sind seit Ende der 1990er Jahre in den Vordergrund gerückt. Die Wohnbauförderung hat sich als das wahrscheinlich effektivste Instrument zur Verfolgung der Kyoto-Ziele im Gebäudesektor erwiesen. Sie war die Triebfeder bei der Verbreitung von Niedrigstenergie- und Passivhausstandard in Österreich. Auch hinsichtlich Bauökologie ist sie ein effektiver Hebel.
4) Die Wohnbauförderung hat sich als wirkungsvolles Regulativ zur Bestandspolitik erwiesen: Mit der kontinuierlichen Schaffung von Angeboten leistbarer Wohnungen ist es weitgehend gelungen, die Marktdynamik auch im privaten Wohnungsbestand moderat zu halten (mit Einschränkungen bezüglich der größeren Landeshauptstädten und Wien). Sie ermöglicht eine marktkonforme Steuerung von Angebotsmenge und Preisen.
5) Hinsichtlich all dieser Bereiche überwiegen die positiven Wirkungen der Wohnbauförderung ganz klar. Bei ihren raumordnerischen Effekten stehen sich demgegenüber positive und negative Wirkungen gegenüber. Einerseits ist sie eines der wenigen griffigen Instrumente zur Umsetzung stadt- und regionalplanerischer Zielsetzungen. Andererseits war sie immer ein Treiber für exzessiven Flächenverbrauch und Zersiedelung.

V. Regulatorische Wirkungen

Ein noch wenig beachteter und erforschter Aspekt der Wohnbauförderung sind ihre vielfältigen regulatorischen Wirkungen. Märkte zeigen ja dann ihre volle Effektivität, wenn entweder vollkommene Marktbedingungen vorliegen (völlige Transparenz, völlige Homogenität, sofortige Reaktion auf geänderte Marktvariablen, keine Interventionen), was in der Realität eher selten der Fall ist, oder wenn die Märkte gut reguliert sind. Liberalisierung bedeutet also nicht so sehr Deregulierung, sondern bessere Regulierung. Dies trifft auch auf Bereiche der Daseinsvorsorge zu.[5]

Einige der beschriebenen positiven Externalitäten der Wohnbauförderung betreffen die Beeinflussung von Märkten, insbesondere des privaten Mieten- und Eigentumswohnungsmarktes, des Marktes für bau- und finanzierungsbezogene Dienstleistungen sowie des Grundstücksmarktes. Die hauptsächlichen Effekte sind die Stabilisierung von Preisen und Produktionsmengen, die Setzung von Preis-Benchmarks für benachbarte Märkte und die Etablierung von Qualitätsstandards. Die Wohnbauförderung trägt bei all diesen Märkten zu Verstetigung und Vorhersagbarkeit bei. Diese Effekte sind überwiegend der Marktmacht des geförderten Wohnbaus geschuldet. In einigen Fällen werden die Marktvariablen aber auch direkt bestimmt, z.B. bei maximal förderbaren Baukosten oder maximalen Kapitalmarktzinssätzen.

Marktregulatorische Wirkungen setzen bewusstes Handeln einer normsetzenden Institution voraus. Am Beispiel der Telekommunikation etwa identifi-

[5] Siehe *Korinek/Holoubek* (2008).

ziert die Regulierungsbehörde Gefahren des Marktversagens durch Monopolbildung und setzt entsprechende Rahmenbedingungen. Die Potenziale der Wohnbauförderung zur positiven Beeinflussung der Märkte bestimmen demgegenüber erst ansatzweise das Handeln der Landesgesetzgeber. Zu sehr stehen noch andere öffentliche Interessen im Vordergrund, insbesondere die beschriebenen sozial- und umweltpolitischen Ziele.

Es eröffnen sich in diesem Bereich allerdings weitreichende Perspektiven für die weiterführende Inanspruchnahme dieses Instruments. Wie bei allen Marktinterventionen muss es dabei darum gehen, die Funktionsweise der Märkte – Wettbewerb – zu stärken und nicht zu schwächen.

Robert Wieser

Öffentlicher Aufwand europäischer Staaten für Wohnen

I. Einleitung

Wohnen ist ein essentielles privates Gut mit weitreichenden gesellschaftspolitischen und makroökonomischen Implikationen. Wohnungen stellen einen Großteil des volkswirtschaftlichen Vermögens dar und deren Produktion, Finanzierung und Nutzung hat bedeutende Auswirkungen auf andere Sektoren der Wirtschaft. Wirkungen auf und Rückkoppelungen von verbundenen Märkten verlangen nach einer Abstimmung von Wohnungspolitiken und anderen Politikbereichen, von der Arbeitsmarkt- und Finanzmarktpolitik bis zur Siedlungs-, Infrastruktur- und Integrationspolitik. Wohnungspolitik muss daher wesentlich mehr leisten, als nur ausreichend Wohnraum zu garantieren, sie steht auch im Dienste von umfassenderen sozialpolitischen, umweltpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Zielen.

Die Besonderheiten des Gutes Wohnen und die daraus folgenden spezifischen Funktionsweisen der Wohnungsteilmärkte können dazu führen, dass der Markt als Allokationsinstrument für sich allein gestellt versagt. Dies trifft umso mehr zu, als die Anforderungen an das Marktergebnis aus gesellschafts- und umweltpolitischen Gründen im Zeitablauf wesentlich anspruchsvoller geworden sind. Damit der Markt leisten kann, was von ihm verlangt wird, braucht es entsprechende Anreizinstrumente und Stimuli. Die Herausforderung für die Politik ist es, klare Zielvorgaben mit entsprechenden Instrumenten zu verbinden und möglichst hohe Effizienz des Mitteleinsatzes zu erreichen.

Gesellschaftliche und politische Veränderungen führen selten, aber gelegentlich doch zu grundlegenden strukturellen Änderungen. Eine tiefgreifende Kehrtwende war jene von der staatlichen oder staatlich geförderten Wohnungsproduktion hin zur Stützung der Nachfrageseite in den 1980er Jahren. Die Unterstützung der Haushalte mittels Wohnbeihilfen und direkten oder indirekten Förderungen zur Begründung von Wohnungseigentum wurde vor allem von markt-

liberal orientierten Regierungen und von Organisationen wie der OECD und dem Internationalen Währungsfonds favorisiert. Vertreter dieser Politik waren überzeugt, dass wohnungs-, sozialpolitische und gesamtwirtschaftliche Ziele, nach Beseitigung der kriegsbedingten Wohnungsnot, mit direkter Nachfrageförderung für den Staat kostengünstiger zu erreichen wären als mit staatlichem Wohnungsbau und Instrumenten der Objektförderung.

Ein wichtiges theoretisches Fundament dieses Strategiewechsels ist die Konsumentensouveränität („Consumer Choice"). Die Befriedigung der Interessen der Konsumenten steht im Vordergrund und es wird erwartet, dass diese sich rational verhalten und staatliche Fördergelder entsprechend ihren Präferenzen optimal einsetzen. Mithilfe staatlicher Unterstützung artikuliert sich die Nachfrage am Markt und übt so eine Lenkungswirkung auf die Art und Menge der Produktion aus. Als liberales Leitbild umschreibt die Konsumentensouveränität eine „Demokratie der Konsumenten", in der der Markt sicherstellt, dass die Produzenten auch die Wünsche der Konsumenten erkennen.

In den letzten Jahren ist allerdings zunehmend deutlich geworden, dass die einseitige Konzentration auf die Nachfrageseite erhebliche Schwächen hat und latent wirkende Probleme nach sich ziehen kann. Tatsächlich erweist sich diese Politik in einigen Ländern als ausgesprochen teuer, angebotsseitig wenig wirksam und sozial- wie auch umweltpolitisch problematisch. Außerdem wurden die Nachteile der Objektförderung möglicherweise überschätzt und deren Vorzüge in Form von Anreiz- und Lenkungseffekten nicht ausreichend gewürdigt. Objektförderung bedeutet nicht zwangsläufig eine Missachtung der Konsumentensouveränität, sofern Wettbewerb, Innovation und Effizienz gesichert sind und mögliche politische Zielkonflikte aufgelöst werden.

II. Staatsaufwand für Wohnen und vergleichende Wohnungsmarktforschung

Grundsätze und die Veränderungen der Grundsätze staatlicher Wohnungspolitik spielen in allen großen Theorieentwürfen der vergleichenden Wohnungsmarktforschung eine Rolle. In Harloes Theorie der zyklischen Konvergenz, beispielsweise, ist der öffentlich subventionierte Wohnbau ein temporäres und vorübergehendes Instrument, das solange genutzt wird, bis der Markt aus eigener Kraft in der Lage ist, eine angemessene Wohnversorgung sicher zu stellen.[1] Nach Harloe oszillieren kapitalistische Wohnungssysteme zwischen der Massen- und der Residualbereitstellung von Sozialwohnungen, geprägt durch normale und abnormale Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung. Kemeny[2] dagegen vertritt eine Divergenzhypothese, nach der alle Wohnungsmarktsysteme in bestimmte Wohlfahrtssysteme eingebettet sind und die zentralen Wohnungsmarktinstitutionen ein gewisses Maß an Trägheit aufweisen. Die Tatsache, dass in konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtssystemen eher Wettbewerb zwischen privaten

[1] *Harloe* (1985; 1995).
[2] *Kemeny* (1995).

und sozialen Vermietern herrscht, während in liberalen Wohlfahrtssystemen der soziale Wohnungssektor tendenziell isoliert ist, spielt Kemenys Theorie in die Hände. In jüngster Zeit gibt es aber Anzeichen dafür, dass sich die Marktergebnisse in konservativen, sozialdemokratischen und liberalen Systemen annähern, wobei die südeuropäischen Staaten und die meisten Transformationsländer aufgrund der extrem hohen Eigentumsquoten aber eine Sonderrolle einnehmen.[3]

Untersuchungen zu den Wirkungen der europäischen Integration auf die nationalen Wohnungsmarktsysteme vor Ausbruch der Finanzkrise zeigten Konvergenzen in den Bereichen der Kürzung der öffentlichen Wohnungsbudgets, einer stärkeren Zielorientierung der Subventionen (soziale Treffsicherheit, Umweltfaktoren) und Tendenzen der Vereinheitlichung im Bereich der Wohnungsfinanzierung.[4] Die stärksten Konvergenzen gab es im Bereich der Marktergebnisse, speziell in der tendenziellen Zurückdrängung der sozialen Mietensektoren durch das in manchen Ländern stark geförderte Wohnungseigentum. Weniger Konvergenz gab es im Bereich der Wohnungsmarktpolitiken selbst. Es bestehen immer noch Unterschiede in den wohnungspolitischen Philosophien, in der Größenordnung wohnungsbezogener öffentlicher Kosten und im jeweiligen Maßnahmen- und Instrumentenmix.

Die globale Finanzkrise hat zuletzt in vielen Ländern zum Versuch einer verstärkten Einbindung der privaten Mietensektoren in die Lösung wohnungspolitischer Probleme geführt. Basel III und strengere nationale Kreditvergaberegelungen erschweren für einkommensschwächere Haushalte den Zugang zur Hypothekenfinanzierung und damit zur Eigentumsgründung. Gleichzeitig wird der Zugang zu sozialen Mietwohnungen schwieriger, weil Regierungen Sparprogramme fahren, den Zugang zu Sozialwohnungen verschärfen und/oder Sozialmieten deutlich anheben, wie derzeit in den Niederlanden und in Großbritannien. Vielerorts wird daher diskutiert, wie man private Investoren verstärkt für Investitionen in den privaten Mietensektor gewinnen kann. Dabei ist vollkommen klar, dass Renditeorientierung und einkommensschwache Mieter ohne staatliche Förderprogramme nicht unter einen Hut zu bringen sind.

III. Die vernachlässigten staatlichen Subventionen

Die Finanzkrise hat wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf die Bedeutung unterschiedlicher Finanzmarktinstitutionen für die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte hinterlassen. Noch nie konnte man in so kurzer Zeit so viel über Vor- und Nachteile von Finanzmarktinnovationen lernen wie in den letzten Jahren. Der Mangel an vergleichbaren Daten und detaillierten, aussagekräftigen internationalen Vergleichen zu den staatlichen Aufwendungen für Wohnen ist und bleibt dagegen ein wesentliches Hindernis bei der vergleichenden Beurteilung der Stabilität der Wohnungsmärkte.[5]

[3] *Hoekstra* (2009).
[4] *Matznetter* (2006); *Matznetter/Mundt* (2012).
[5] *Wieser* (2011).

Die Hauptprobleme für einen Vergleich der öffentlichen Kosten liegen in den unterschiedlichen föderalen Strukturen der Staaten, in der Vielzahl von Interventionsbereichen und möglichen Förderinstrumenten, in der finanztechnischen Bewertung der unterschiedlichen Förderungsarten und in der in einigen Ländern hohen Reformfreudigkeit. Einzelne europäische Staaten unterstützen den Wohnungssektor mit einer Vielzahl von verschiedenen Maßnahmen und Instrumenten und richten sich an breite Bevölkerungsgruppen. Beispielsweise sind im *Compte de logement* für Frankreich derzeit rund 45 Förderinstrumente angeführt, wobei einige Instrumente aufgrund großzügiger Einkommensgrenzen einem Großteil der Bevölkerung zugänglich sind. Andere Länder konzentrieren ihre Förderungen auf ein Minimum an Instrumenten. Die Niederlande beschränken sich im Wesentlichen auf großzügige Steuererleichterungen für Eigentümer, auf Wohnbeihilfen für Mieter und auf Haftungsübernahmen des Staates für Wohnbaukredite.

Grundsätzlich wäre es für einen internationalen Vergleich wünschenswert, wenn die Ausgaben des Staates als gegenwärtige budgetwirksame Aufwendungen bzw. als Barwerte in einem Referenzjahr verstanden und möglichst um Risikofaktoren (Rückzahlungsausfälle bei Darlehen, Fördermissbrauch, Zinsenanstieg bei öffentlich bezuschussten Darlehen, staatliche Haftungen für Wohnungskredite etc.) bereinigt werden könnten. Wünschenswert wäre es auch, wenn die Ausgaben im Referenzjahr nicht durch einmalige Sonderausgaben, etwa im Rahmen eines kurzfristigen Konjunkturprogrammes, allzu stark verzerrt sind. Die Barwertberechnung, die Bewertung des Fördergehalts der Förderungen und die Bewertung der Risiken der unterschiedlichen Förderungen für Private und den Staat werfen dabei erhebliche Probleme auf.[6]

IV. Öffentlicher Aufwand für Wohnen in sechs europäischen Staaten

Bisherige vergleichende Studien zur staatlichen Wohnungsmarktförderung konzentrierten sich entweder auf einzelne Ausgabenkategorien, wie die Wohnbeihilfe,[7] oder auf soziale Wohnbauprogramme bzw. Programme zur Förderung von leistbarem Wohnen.[8] Einige Studien befassen sich mit steuerlichen Förderungen von Wohnimmobilien im Allgemeinen oder mit der steuerlichen Förderung des Wohnungseigentums.[9] Studien, die sich dem breiten Spektrum der staatlichen wohnungsbezogenen Kosten widmen, sind zumeist auf einzelne Länder beschränkt.[10] Stagel[11] gibt einen groben Überblick zu den Ausgaben für Wohnbauförderung in den Bereichen Objektförderung, Subjektförderung und indirekte Förderungen in sechs europäischen Ländern.

---

6 *Wieser* u.a. (2013); Wieser/Mundt (im Erscheinen).
7 *Haffner/Boelhouwer* (2006); *Griggs/Kemp* (2012).
8 *Van der Heijden* (2002); *Lawson* u.a. (2010); *Gibb* u.a. (2013).
9 *Figari* u.a. (2012); *Oxley/Haffner* (2010).
10 *Pawson/Wilcox* (2013).
11 *Stagel* (2007).

Grundsätzlich kann man staatliche Subventionen aus verschiedenen Blickwinkeln heraus betrachten. Aus ökonomischer Sicht wären die Auswirkungen auf die Nutzerkosten, die Anreizeffekte und die Wirkungen auf die Effizienz im Sektor und die Einkommensverteilung von zentralem Interesse. Für eine solche Form der Analyse verschiedener nationaler Subventionssysteme bedürfte es allerdings eines einheitlichen theoretischen Rahmens. Dieser ist aufgrund der zahlreichen Besonderheiten und der Komplexitäten der einzelnen Fördersysteme aber nur sehr schwer modellierbar.

Das Ziel in der IIBW-Studie von 2013[12] war dagegen eine detaillierte Darstellung der unterschiedlichen Formen staatlicher Subventionen und eine Berechnung der tatsächlichen effektiven öffentlichen Brutto-Kosten. Mit Brutto-Kosten ist gemeint, dass die Einnahmen, die der Staat über Steuern aus dem Sektor erzielt, nicht gegengerechnet werden. Darüber hinaus verwenden wir eine breite Definition von Förderung. So gilt beispielsweise ein gegenüber dem Normalsteuersatz verringerter Umsatzsteuersatz für Neubau oder Sanierung als Förderung für den Sektor. Unterschiedliche Umsatzsteuersätze verändern die relativen Preise von Gütern und bewirken daher Substitutionseffekte, die wir aber leider nicht berechnen konnten. Schließlich wenden wir auch ein Barwertkonzept an, mit dem wir versuchen, unterschiedliche Fristigkeiten von Förderinstrumenten (Darlehen vs. Einmalige Zuschüsse) unter vereinfachten Annahmen über Darlehenslaufzeiten und Verlauf von Diskontzinssatz und Inflation vergleichbar zu machen.

Aufgrund von zeitlichen und Budgetrestriktionen konnten wir nicht alle Förderinstrumente im Detail nachzeichnen. Beispielsweise gibt es je nach Staat keine oder nur lückenhaft vergleichbare Daten zu günstig bereitgestelltem Wohnbauland, zu den möglichen Kosten aus staatlichen Haftungsübernahmen für Wohnbaukredite, zur Eigentümerförderung im Bereich der imputierten Mieten und zu den Begünstigungen im Bereich der Kapitalertragssteuern auf Veräußerungserlöse. Trotz dieser Einschränkungen ist es gelungen, einen Vergleich vorzulegen, der deutlich über das bisher Vorhandene hinausgeht.

Untersucht wurden die Länder Österreich, Niederlande, Großbritannien, Frankreich, Spanien und Tschechien. Die Auswahl der Länder repräsentiert das gesamte Spektrum an Wohlfahrts- und Wohnungsmarktsystemen, vom südeuropäischen Typus über konservative, sozialdemokratische und liberale Wohlfahrtssysteme bis zu den im Übergang befindlichen osteuropäischen Ökonomien. Die Studie bietet eine Fülle an Detailergebnissen, von denen hier angesichts der gebotenen Kürze nur die wichtigsten wiedergegeben werden können.

Die folgende Abbildung 8 zeigt, wie sich die effektiven Kosten des Staates aus der Unterstützung des Wohnungssektors im Referenzjahr 2011 (2010/11 für Großbritannien, 2010 für Spanien) zusammengesetzt haben. Wir unterscheiden zwischen den direkten Ausgaben des Staates und indirekten steuerlichen Förderungen. Die direkten Ausgaben des Staates teilen sich in Beihilfen für Produzenten (inkl. der Beihilfen für private Häuslbauer) und in Wohnbeihilfen. Österreich, Frankreich und Tschechien gaben im Jahr 2011 gemessen am BIP ähnlich

12 *Wieser* u.a. (2013).

hohe Beträge für die direkte Produzentenförderung aus. In den Niederlanden sind die staatlichen Förderungen für den sozialen Mietwohnungsbau Mitte der 1990er Jahre im Gegenzug mit Abschlagszahlungen an den gemeinnützigen Sektor abgeschafft worden.

Gering ist der Anteil der Produzentenförderung in Großbritannien. Dafür wendet Großbritannien mit 1,4% vom BIP bei weitem am meisten für Wohnbeihilfen auf. Der Ausgabenanstieg in dem Bereich war in den letzten Jahren enorm. Im Jahr 2005 lag der Anteil noch bei rund 1% des BIP. Die Niederlande dagegen sind Spitzenreiter bei der steuerlichen Förderung des Wohnungseigentums. Die Einnahmeausfälle des Staates durch den Steuerabzug von Kreditzinsen lagen im Jahr 2011 bei 2,1% des BIP. Insgesamt haben Österreich und Frankreich im Vergleich der sechs Länder die ausgewogensten Fördersysteme. Der hohe Wert der Produzentenförderung in Tschechien ist nämlich auf ein einmaliges Förderprogramm zurückzuführen, das nach 2011 nicht mehr fortgeführt wurde.

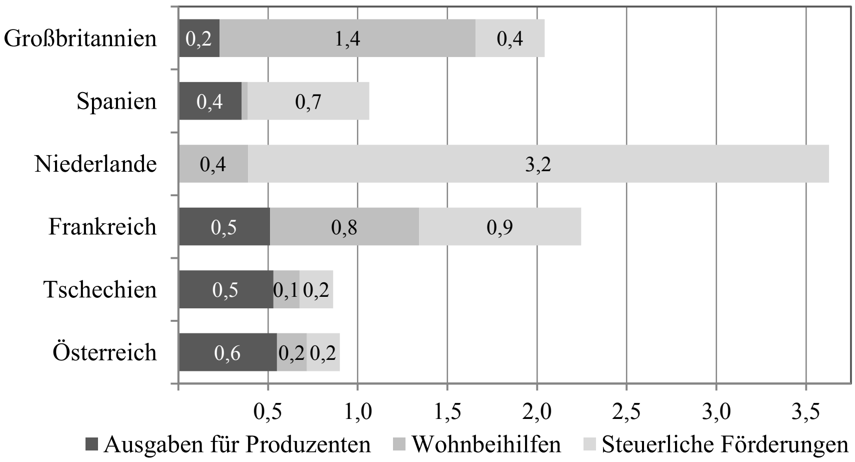
In der Abbildung nicht berücksichtigt sind die Förderungen durch Nichtbesteuerung imputierter Mieten, mit Ausnahme der Niederlande, wo imputierte Mieten besteuert werden. Zahlen zu den Erleichterungen bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen waren nur für Großbritannien, die Niederlande und Spanien eruierbar. Zudem fehlen für Großbritannien Zahlen zu den Steuerausfällen durch reduzierte Umsatzsteuersätze und durch Körperschafts- und Kapitalertragssteuerbefreiungen für soziale Wohnungsunternehmen. Insgesamt sind daher die staatlichen Förderquoten in der Abbildung für die Mehrheit der Länder unterschätzt.

In den Niederlanden und in Großbritannien betrug das Fördervolumen durch die Nichtbesteuerung bzw. die nicht neutrale Besteuerung von Veräußerungsgewinnen im Jahr 2011 jeweils rund € 7 Mrd., in Spanien rund € 1 Mrd. In den Niederlanden erhöhen sich dadurch die effektiven Bruttogesamtkosten der Förderungen von 2,5% des BIP auf 3,7% des BIP, in Großbritannien von 1,7% auf 2,1% des BIP und in Spanien von 1,1% auf 1,2% des BIP. Für Frankreich und Österreich würden sich die Bruttogesamtkosten bei Berücksichtigung der Kapitalertragssteuerfreiheit bei Hauptwohnsitzen gleichfalls um einige Zehntelprozentpunkte erhöhen. Zählt man die steuerliche Förderung durch Nichtbesteuerung der imputierten Mieten hinzu, dann erreichte das Gesamtfördervolumen auch in Frankreich und Großbritannien mehr als 3% vom BIP und in Spanien etwa 2,5% vom BIP. In Österreich und Tschechien lägen wir bei etwa 2% vom BIP. Es ist allerdings strittig, ob bzw. in welchem Ausmaß die Steuerfreiheit von imputierten Mieten und Kapitalerträgen eine Subvention für die Wohnungseigentümer darstellt. Dies kann nur im Kontext des gesamten Steuersystems beurteilt werden.[13]

Über einen längeren Zeitraum betrachtet zeigen sich sehr unterschiedliche Niveauverläufe der effektiven Förderquoten in den sechs Ländern. Der starke und stetige Rückgang der Förderungen in Großbritannien in den 1990er Jahren geht vor allem auf die sukzessive Reduktion und schließlich Einstellung der Eigentumsförderung durch Steuerabzug von Kreditzinsen zurück. Der starke Anstieg der Förderquote in den Niederlanden seit Ende der 1990er ist dagegen fast ausschließlich auf die volle steuerliche Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen in

[13] *Oxley/Haffner* (2010).

Abbildung 8: Struktur der effektiven wohnungsbezogenen öffentlichen Aufwendungen, 2011, als Anteil am BIP (%)



Quelle: Wieser u.a. (2013).

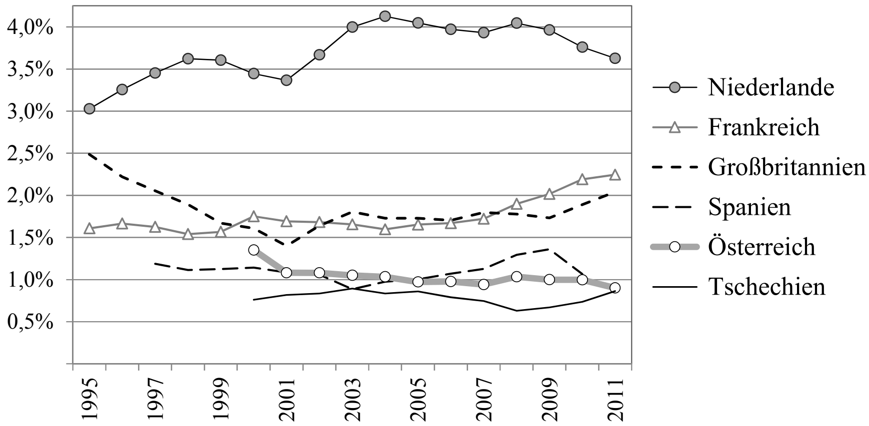
Verbindung mit steigenden Häuserpreisen und einem steigendem Volumen an Wohnungskrediten zurückzuführen. In geringerem Ausmaß haben auch steigende Wohnbeihilfen zum Anstieg beigetragen. Die Anstiege in Frankreich seit 2007 sind Großteils auf massive budgetäre Maßnahmen im Rahmen von Konjunkturpaketen zurückzuführen. Besonders stark zugenommen hat in Frankreich die Förderung durch reduzierte Umsatzsteuersätze. In Österreich sind die Barwerte der Förderungen zwar tendenziell angestiegen, der Anstieg war allerdings durchgängig geringer als das BIP-Wachstum. Daher hat der Anteil der wohnungsbezogenen öffentlichen Ausgaben am BIP seit 2000 stetig abgenommen. Das österreichische Förderniveau lag in den letzten Jahren sogar unter dem Niveau von Spanien und hat sich weit von den Niveaus in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien wegentwickelt. Insgesamt scheint die Grafik jedenfalls eher eine Divergenz der Förderniveaus als eine Konvergenz nahezulegen.

V. Jüngste Reformen und Ausblick

Seit dem Jahr 2012 gab es in allen untersuchten Ländern mehr oder weniger starke Einschnitte bei den Förderungen für den Wohnungssektor. In Österreich sind die Ausgaben für Wohnbauförderung nominell sogar schon seit 2010 rückläufig.[14] Einerseits sind kurzfristige Konjunkturprogramme ausgelaufen, andererseits wurden und werden bewusst Sparmaßnahmen gesetzt. Gröbere Einschnitte für den Eigentumssektor gab es in Frankreich bei den 0%-Krediten (PTZ+)

14 *IIBW* (2013a).

Abbildung 9: Entwicklung der effektiven wohnungsbezogenen öffentlichen Aufwendungen in % des BIP



Quelle: *Wieser* u.a. (2013).

durch Wiedereinführung von Einkommensgrenzen und durch Eingrenzung der Förderung auf neu gebaute Wohnungen. In Österreich ist die Eigenheimförderung von 2010 auf 2011 um 11% zurückgegangen. In den Niederlanden wurde die Abzugsfähigkeit der Kreditzinsen von der Steuer durch verschiedene Maßnahmen eingeschränkt. In Großbritannien hat die Eigentumsförderung im Rahmen der „Help-to-Buy"-Programme zuletzt die Kreditaufnahme und auch den Neubau belebt, die Effekte sind allerdings angesichts des geschätzten Wohnungsbedarfs zu gering. Vielmehr steigen, auch aufgrund der Eigentumsförderung, seit einiger Zeit die Häuserpreise wieder sehr stark. In Spanien musste die Regierung den ermäßigten Umsatzsteuersatz für den Wohnungsneubau auf Drängen der EU wieder von 4% auf 10% anheben. Zusammen mit der Streichung der Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen und von Steuererleichterungen bei Veräußerungsgewinnen hat sich die Steuerlast des Wohnungskaufs dadurch beträchtlich erhöht.

Bei der Förderung des Mietwohnungsbaus gab es zuletzt Kürzungen in Frankreich, in Großbritannien und in Österreich. In Frankreich war vor allem der private Mietensektor von Förderkürzungen betroffen, in Großbritannien und Österreich der soziale Mietwohnungsbau. In Tschechien ist zwar eine stärkere Förderung des Mietensektors geplant, ist aber aus den vorliegenden Budgetzahlen noch nicht ablesbar. Im Gegenteil werden seit 2012 die Förderungen zurückgenommen, u.a. durch Anhebung der Umsatzsteuern für den Wohnbau.

Auch in Großbritannien und den Niederlanden gab es zuletzt entscheidende Veränderungen im Bereich der Sozialmieten. In beiden Ländern dürfen seit einiger Zeit die Sozialmieten beträchtlich erhöht werden. Während aber in Großbritannien höhere Sozialmieten aufgrund massiver Einschnitte bei den Wohnbeihilfen kaum durchzusetzen sind, haben die niederländischen Gemeinnützigen

davon Gebrauch gemacht. Der Grund liegt in der neuen Vermietersteuer, die für die niederländischen Gemeinnützigen erhebliche Zusatzkosten bringt.[15]

Insgesamt stehen die Zeichen derzeit eher auf Sturm. Schwache Wirtschaftsdaten, angeschlagene Arbeitsmärkte, staatliche Sparprogramme und dennoch regional steigende Wohnungspreise weisen in Richtung zunehmender Spannungen auf den betroffenen Wohnungsmarktsegmenten. Leistbares Wohnen und höhere Effizienz in der Bereitstellung von Wohnraum werden daher weiterhin ganz oben auf der politischen Agenda stehen.

Andererseits sind die Förderquoten für den Wohnungssektor in den betrachteten Ländern, wenn man alle Faktoren berücksichtigt, doch beträchtlich höher als von den Autoren vorweg angenommen. In einigen Ländern beträgt das Fördervolumen mehr als 50% der Bruttowohnbauinvestitionen, d.h. auf zwei Euro, die in den Wohnbau investiert werden, kommt mehr als ein Euro an staatlicher Förderung. Dazu stellen sich einige Fragen, ob etwa ein solches Niveau wirklich notwendig ist, inwieweit die hohen Förderungen kompensierend für Fehlentwicklungen in anderen Politikbereichen eingesetzt werden müssen oder inwieweit sie generell der Komplexität heutiger Wohnungspolitik geschuldet sind? Man darf jedenfalls mit Spannung abwarten, wie die maßgebenden Akteure die sozialen und umweltpolitischen Herausforderungen in Zukunft mit tendenziell sinkenden Budgets bewältigen wollen.

---

15 Siehe dazu den Beitrag von *Koppelaar* in diesem Band, S. 255.

Aufsicht

Helmut Puchebner und Theodor Österreicher

Aufsicht im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht

I. Geltende Rechtslage

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV) gehören zu den bestkontrollierten beziehungsweise -überwachten oder -überwachbaren Wirtschaftsunternehmen in Österreich. Sie sind privatwirtschaftlich organisiert, unterliegen aber strengen gesetzlichen Auflagen.

Unter dem übergeordneten Begriff „Volkswohnungswesen" – zugeordnet dem Verfassungstatbestand des Artikel 11 B-VG, wonach die Gesetzgebung dem Bund und die Vollziehung den Ländern zugewiesen ist – wird der Wirkungskreis der GBV durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) festgelegt. Das WGG ist einerseits sondergewerbliches Organisationsrecht inklusive behördlicher Aufsicht und anderseits Preisrecht und enthält darüber hinaus Zivilrechtsbestimmungen.

1. Aufsicht durch die Länder

Entsprechend dem Vollziehungsauftrag des B-VG obliegt die Aufsicht über die GBV den Ländern. Um auf die Aufgaben der Aufsicht näher eingehen zu können, sind die wesentlichen Inhalte, die die GBV zu beachten haben, darzulegen:
– GBV sind behördlich anzuerkennen;[1]

[1] § 1 Abs. 1 WGG: „Bauvereinigungen in der Rechtsform einer Genossenschaft, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung und einer Aktiengesellschaft, die ihren Sitz im Inland haben, sind von der Landesregierung als gemeinnützig anzuerkennen, wenn sie die in den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes vorgesehenen Bedingungen erfüllen."

– GBV dienen dem Gemeinwohl, unterliegen einer Vermögensbindung und der regelmäßigen Überwachung;[2]
– GBV müssen einem Revisionsverband angehören.[3] Dem ressortzuständigen BMWFW obliegt hinsichtlich der Prüfungsrichtlinien eine Verordnungskompetenz.
– GBV müssen sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig handeln.[4] Dem BMWFW obliegen auch hierfür, ebenso wie für Preisbildungen, Verordnungskompetenzen.

Um sicherzustellen, dass die Aufsicht wirkungsvoll ausgeübt werden kann, trägt der Gesetzgeber im § 27 WGG den GBV auf,

1) jährlich die Jahresabschlüsse und die Jahresberichte der Landesregierung, der Finanzbehörde und dem Revisionsverband vorzulegen;
2) sich den Prüfungen durch den Revisionsverband und den von der Landesregierung angeordneten Prüfungen zu unterziehen;
3) Stellungnahmen zu Prüfungsberichten abzugeben und auf Verlangen der Landesregierung zur Ausübung des Aufsichtsrechtes Auskünfte zu erteilen;
4) Beanstandungen innerhalb angemessener Frist durch geeignete Maßnahmen Rechnung zu tragen;
5) die Landesregierung (und den Revisionsverband) rechtzeitig von der Haupt-(General)Versammlung zu verständigen und den entsendeten Vertretern Rederecht zu geben und
6) die Landesregierung und den Revisionsverband über Änderungen in den Organen und im Genossenschafts(Gesellschafts)Vertrag bzw. der Satzung zu verständigen.

Diese Verpflichtungen klingen wie Selbstverständlichkeiten – die sie schließlich auch sind, will man wirkungsvoll überwachen – sind aber in ihrer Fülle für private Wirtschaftsunternehmen in Österreich durchaus unüblich. Sie gewährleisten auch, dass innerhalb der „Familie" der Gemeinnützigen tatsächlich „Fehlverhalten" minimiert und schließlich Schäden für Wohnungswerber hintangehalten werden.

---

[2] § 1 Abs. 2 1. Satz WGG: „Bauvereinigungen, die auf Grund dieses Bundesgesetzes als gemeinnützig anerkannt wurden, haben ihre Tätigkeiten unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienenden Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten, ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen und ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig prüfen und überwachen zu lassen."

[3] § 5 Abs. 1 1. Satz WGG: „Bauvereinigungen haben ohne Rücksicht auf die Rechtsform, in der sie errichtet wurden, einem nach dem Genossenschaftsrevisionsrechtsänderungsgesetz 1997 zulässigen Revisionsverband anzugehören, dessen Tätigkeitsbereich sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt und dessen Satzung vorsieht, dass die Aufnahme einer als gemeinnützig anerkannten Bauvereinigung nicht abgelehnt werden kann und die Prüfung auch die Einhaltung dieses Bundesgesetzes einschließt."

[4] § 23 Abs. 1 WGG: „Geschäftsführung und Verwaltung einer gemeinnützigen Bauvereinigung müssen den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprechen."

2. Qualität der Prüfung

§ 28 WGG sieht weitere Maßnahmen vor, die die Überwachung und Durchführung der Prüfung effizienter gestalten:

1) Die Prüfung der GBV erfolgt – unabhängig von ihrer Rechtsform – nach dem Genossenschaftsrevisionsgesetz mit den im WGG genannten Ergänzungen und Abweichungen. Die Prüfung ist eine Gebarungsprüfung entsprechend einschlägiger Gesetze, der Prüfungsrichtlinien und des Genossenschaftsvertrages (Gesellschaftsvertrages/Satzung). Durch diesen Gesetzesauftrag ist im Zusammenhang mit § 23 WGG sichergestellt, dass die Jahresabschlüsse nicht nur – wie bei vergleichbaren Unternehmen – den gesetzlichen Abschlussprüfungen unterzogen werden, sondern auch einer Gebarungsprüfung nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit unter Einhaltung der Bestimmungen des WGG, wobei zum Beispiel im § 24 sehr hohe Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Verwaltung einer GBV gestellt werden.
2) Der Prüfungsdienstleiter (i.e. der Vorsitzende des Revisionsvorstandes) und die übrigen Mitglieder des Revisionsvorstandes[5] werden auf Vorschlag des Verbandsobmannes von der Generalversammlung (Verbandstag) auf drei Jahre befristet bestellt. Dieser Gesetzesauftrag gibt dem Revisionsvorstand weitgehende Unabhängigkeit. Während bei den meisten Abschlussprüfungen die Prüfer von den geprüften Unternehmen (Eigentümern) bestellt werden, bestimmt hier der Revisionsvorstand die Prüfer – ohne Einflussnahme durch die GBV –, die auch höchstens vier Prüfungen desselben Unternehmens in ununterbrochener Reihenfolge vornehmen dürfen. Auch die im Genossenschaftsrevisionsgesetz vorgesehenen möglichen Stellungnahmen des Verbandsvorstandes zu den Feststellungen der Prüfer werden bei den GBV nicht vom Verbandsvorstand, sondern vom Revisionsvorstand abgegeben. Der Prüfungsbeginn und das Prüfungsende ist der Landesregierung zu melden.
3) Vor Feststellung des Jahresabschlusses hat eine regelmäßige Prüfung in Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des § 274 HGB zu erfolgen, wobei ohne Prüfung ein Jahresabschluss rechtsunwirksam ist.
4) Die Prüfung ist unter Bedachtnahme auf das Genossenschaftsrechtsänderungsgesetz und der Einhaltung der §§ 1 Abs. 2 sowie 3 bis 27 WGG durchzuführen, womit gewährleistet ist, dass nicht nur die organisationsrechtlichen Bestimmungen, sondern ebenso die Grundsatzbestimmungen sowie alle Preis- und Zivilrechtsbestimmungen von der regelmäßigen Prüfung umfasst sind und damit der Konsument – neben der zivilrechtlichen Kontrolle – durch die aufsichtsbehördliche Kontrolle geschützt wird.

---

[5] Der GBV-Verband hat vor Jahren seine Satzungen der tatsächlichen Gestion angepasst und auch in diesen eine organisatorische Trennung der Revision von der Interessenvertretung im Rahmen der sich bietenden Möglichkeiten des Genossenschaftsrevisionsgesetzes vorgenommen.

5) GBV müssen außerordentliche Prüfungen durch den Revisionsverband und über Wunsch der Landesregierung zulassen, womit gesichert ist, dass auch aktuelle Vorkommnisse zeitnah überprüft werden.
6) Nicht abgestellte Mängel sind innerhalb angemessener Zeit der Landesregierung durch den Revisionsverband mitzuteilen, wodurch diese aufsichtsbehördliche Maßnahmen einleiten kann.
7) Der Revisionsverband hat den Prüfungsbericht innerhalb von drei Monaten und bei erforderlichen behördlichen Maßnahmen unverzüglich der Landesregierung und der Finanzbehörde vorzulegen. Durch diese Bestimmung wird unter anderem klargestellt, dass – unabhängig von der genossenschaftlichen Revision – stets die Behörde Herr des Verfahrens ist und die Revision im Auftrag der Behörde im Rahmen des WGG tätig wird.
8) Ein Auszug über die wesentlichen Eckdaten der Prüfung ist gemeinsam mit dem Prüfungsbericht der Landesregierung zu übermitteln. Diese Eckdaten sind:
   - der zuletzt geprüfte Jahresabschluss mit Bestätigungs- und Gebarungsvermerk;
   - Gründe für die Einschränkung oder Versagung des Bestätigungs- und/oder des Gebarungsvermerks;
   - Vorstand/Geschäftsführung und Aufsichtsrat der GBV zum Zeitpunkt der Prüfung;
   - Anzahl der verwalteten Wohnungen zum Bilanzstichtag;
   - fertiggestellte Wohnungen der letzten 3 Jahre;
   - Höhe des Eigenkapitalanteiles der GBV.

   Dieser Auszug ist bei der Landesregierung gemeinsam mit der Stellungnahme der GBV zu einer allfälligen Einschränkung oder Versagung des Bestätigungs- und/oder des Gebarungsvermerkes für jedermann einsehbar und vervielfältigbar,[6] womit den Konsumenten wichtige Informationen und zeitnahe Transparenz über die aktuelle Unternehmenssituation gewährt werden.
9) Die Kosten von Prüfungen und Sonderprüfungen tragen die GBV, wodurch gesichert ist, dass damit nicht die Öffentlichkeit belastet wird.

3. Maßnahmen der Aufsicht

Die Aufsicht samt den aus dieser entspringenden (Zwangs)Maßnahmen werden durch die den GBV eingeräumten Vorteile, wie insbesondere die Befreiung von den Ertragssteuern und den begünstigten Umsatzsteuersatz im Rahmen der ordentlichen Geschäftstätigkeit[7] gerechtfertigt, was aber auch bedeutet, dass bei einem allfälligem Wegfall der steuerlichen Begünstigungen das WGG in seinen Grundzügen (wie insbesondere Vermögensbindung, Vermögensverwendung/Geschäftskreis, Kostendeckungsprinzip, Aufsicht) infrage gestellt würde.

---

[6] § 29 Abs. 6 WGG.
[7] § 7 Abs. 1-3 WGG.

Die Aufsicht über die GBV wird im § 29 WGG geregelt. Die gesamte Geschäftsführung der GBV unterliegt der behördlichen Überwachung. Die Landesregierung kann in alle Geschäftsunterlagen einer GBV Einsicht nehmen, die Geschäftsgebarung und den Rechnungsabschluss überprüfen, die Abstellung von Mängeln anordnen und Berichte zu einzelnen Geschäftsfällen einholen. Weiters kann sie in Ausübung der Aufsicht Prüfungen anordnen und sich dabei des Revisionsverbandes oder privater Selbstständiger bedienen, die Abstellung von Mängeln anordnen und bei Nichtbefolgung durch bescheidmäßige Beauftragungen vorgehen, die auch Zwangsmittel zur Folge haben können, die bis zur Entziehung der Gemeinnützigkeit reichen.

Diese Fülle von Aufsichtsmaßnahmen gewährleistet effektive Machtmittel in der Hand der Länder, um das System der Wohnungsgemeinnützigkeit funktionsfähig zu erhalten, die aber auch Grenzen haben.

Bedenklich ist, wenn das Land als Aufsichtsbehörde untätig bleibt und als Trägerin der Privatwirtschaftsverwaltung (wie in den meisten Fällen der Wohnbauförderung) die GBV verpflichtet, von den Vorschriften ihres gesetzlichen Auftrages – insbesondere von den §§ 13 bis 20 und 23 – abzuweichen, wobei überdies nach § 21 Abs. 4 WGG derartige Vereinbarungen als rechtsunwirksam aufzufassen sind.

In diesem Zusammenhang darf auf den Artikel von Korinek/Holoubek von 1997 über „Unbegrenzte Wirtschaftsaufsicht? Möglichkeiten und Schranken der Aufsicht nach dem WGG“ verwiesen werden: „Für der Wirtschaftsaufsicht unterliegende Unternehmen sind die gesetzlichen Grundlagen der staatlichen Aufsicht ebenso wesentliche Daten ihrer Tätigkeit wie die rechtlichen Bindungen nicht hoheitlicher Förderungsverwaltung für Subventionsempfänger. Treffen beide Konstellationen zusammen, ist das Verhältnis der jeweils das Verwaltungshandeln bestimmenden Vorschriften zu klären.“[8]

Dazu strafrechtlich ergänzend der Artikel von Platzgummer/Brandstetter von 1997: „Der Willkür der Behörden im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung sind auch strafrechtliche Grenzen gesetzt. Dies gilt vor allem, wenn die Behörden in Wahrnehmung des staatlichen Aufsichtsrechtes handeln, aber auch für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung.“[9]

Auch in einem Artikel von 1987 sieht Korinek „Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftsaufsichtsrechtlicher Sanktionen über gemeinnützige Wohnungsunternehmen“: „Nach dem WGG 1979 werden gemeinnützige Wohnungsunternehmen in zweifacher Weise kontrolliert: durch Revisoren des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen und durch die Landesregierung als Aufsichtsbehörde, die sich zur Überwachung dieser Revisoren bedienen darf und idR auch bedient, aber nicht bedienen muss. Der Verf. legt dar, was unter den ‚Beanstandungen und Mängeln‘ zu verstehen ist, die aufsichtsrechtliche Sanktionen auslösen sollen und worin dies Sanktionen bestehen (zwangsweise Anordnungen, Entzug von Förderungsmitteln, Aberkennung des Gemeinnützigkeits-Status).“[10]

---

[8] *Korinek/Holoubek* (1997), 399.
[9] *Platzgummer/Brandstetter* (1997), 348.
[10] *Korinek* (1987), 290.

Unabhängig von der Landesregierung können die Abgabenbehörden prüfen und ihre Rechtsmeinung festlegen (mit einem Verstoß gegen das WGG – auch nur aus Sicht der Finanzbehörden – kann die GBV hinsichtlich ihrer gesamten Gebarung in die volle Steuerpflicht fallen, ohne dass die GBV aus den Pflichten des WGG entlassen wird). Die Finanzbehörden sind also nicht an die Bescheide der Aufsichtsbehörde gebunden, auch wenn sie volle Parteienstellung mit allen Rechtsmittelmöglichkeiten haben![11]

Die Länder haben jährlich an das BMWFW unter Anführung der getroffenen Maßnahmen zu berichten.

II. Historische Wurzeln des Aufsichtsrechts

Nach der umfassenden Behandlung der geltenden Rechtslage im Aufsichtsrecht über gemeinnützige Bauvereinigungen sollen die historischen Wurzeln des Aufsichtsrechtes dargestellt werden. Es sind dabei der Zweck der behördlichen Aufsicht und ihre Entwicklung und Zusammenführung zu einem multifunktionalen Wirtschafts- und Gebarungsrecht zu untersuchen.

1. Ursprünge im Abgabenrecht

Die Gemeinnützigkeit entspringt dem Abgabenrecht und ist in den verschiedenen Rechtsordnungen in der Regel mit diversen steuerlichen und abgabenrechtlichen Sonderregelungen verknüpft, insbesondere im Ertrags-, Vermögens- und Verkehrssteuerrecht bis hin zu Sonderregelungen im Bereich der Gerichts- und anderer öffentlicher Gebühren und Abgaben.

Daraus leitet sich das Bedürfnis des Staates ab, die Gemeinnützigkeit genauer zu definieren und in bestimmten Bereichen zu standardisieren. Damit soll den Betroffenen und den Behörden Rechtssicherheit über das Vorliegen gemeinnützigen Handelns gegeben bzw. seine Prüfung erleichtert werden.

Auch im WGG 1979 war zunächst im § 1 Abs. 3 die gesetzliche Vermutung enthalten, dass Bauvereinigungen für die Dauer ihrer aufrechten Anerkennung als gemeinnützig im Sinne der BAO gelten. Diese Vermutung wurde mit dem sogenannten Steuerpaket 1993 beseitigt, galt also vom 31.3.1979 bis 21.4.1993.

---

[11] Siehe dazu die Entscheidungen des VwGH – Geschäftszahl 93/05/0238 vom 23.04.1996 – Rechtssätze 1-4:
a) der Landesregierung – Aufsichtsbehörde gem. Par. 29 WGG – wird keine besondere Feststellungskompetenz, wie etwa der Finanzlandesdirektion in § 5 Ziffer 10 KStG, eingeräumt;
b) die GBV hat ein rechtliches Interesse, Klarheit zu erlangen, ob ein Rechtsgeschäft der Genehmigungspflicht nach § 7 Abs. 4 WGG (und damit der Steuerpflicht) unterliegt;
c) die Landesregierung und die Finanzlandesdirektion sind berechtigt, jeweils eigenständig festzustellen, ob ein geplantes Geschäft unter § 7 Abs. 1-3 WGG (Steuerfreiheit) fällt oder nicht;
d) die Übertragung von Grundstücken muss mit der Errichtung, Erwerbung und Überlassung von Bauten und Anlagen im üblichen Rahmen ordnungsgemäßer Wohnungswirtschaft iSd § 7 Abs. 3 Z 6 WGG zusammenhängen.

Gleichzeitig wurde ein Parallelverfahren im Körperschaftsteuerrecht normiert, das in der Praxis zu komplizierten Doppelverfahren führt, jedoch trotz intensiver Bemühungen bis jetzt nicht reformiert werden konnte.

2. Verordnung 1930

Gerade im Wohnungswesen ist im Hinblick auf die Langfristigkeit der wohnungswirtschaftlichen Tätigkeit eine kalkulierbare Beurteilung gemeinnützigen Verhaltens unverzichtbar. Es wurden daher erstmals im Jahre 1930 die Rahmenbedingungen für die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen in einer Verordnung zusammengefasst.[12] Diese Regeln waren ein nur untergeordneter Teil eines umfangreichen Steuerpaketes. Nach dem die im Reichstag vertretenen Parteien trotz langer Beratungen keine Einigung erzielen konnten, wurde die Verordnung als Notverordnung des Reichspräsidenten (Hindenburg) erlassen und im Wesentlichen mit 1. Jänner 1931 in Kraft gesetzt.

Die für den Bereich der Aufsicht wesentlichen Eckpunkte dieser Kodifikation sind:

1. Die (allerdings noch widerlegbare) Vermutung des Vorliegens der Gemeinnützigkeit bei behördlicher Anerkennung.[13]
2. Anerkennungsbehörde ist die jeweils nach dem Sitz zuständige oberste Landesbehörde, wobei bestehenden Wohnungsunternehmen eine Frist bis 31.12.1933 zur Nachholung eingeräumt wurde.[14]
3. Die Anerkennung hat durch „Beschluss“ (entspricht dem Bescheid in Österreich) der Behörde zu erfolgen.[15]
4. Es bestehen zwingende Entziehungsgründe für die Anerkennung.[16]
5. Es ist eine laufende und umfassende Aufsicht vorgesehen und nach Möglichkeit eine jährliche, mindestens jedoch zweijährliche Prüfung vorzunehmen.[17] Da keine Begrenzung der möglichen Rechtsform besteht, ist auch die Prüfungseinrichtung nicht in der Verordnung selbst festgelegt, sondern ergibt sich aus allgemeinen handels-, gesellschafts- oder genossenschaftsrechtlichen Vorschriften bzw. ist es die Landesbehörde selbst.

3. WGG 1940 und WGG 1979[18]

In der Folge wurden die doch recht knappen Vorschriften der Verordnung mittels Durchführungsrichtlinien und die Verwaltungspraxis ergänzt. Im Jahre 1940 kam es dann zu einer umfangreichen Neukodifikation durch das WGG

[12] Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. Dezember 1930, RGBl. Nr. 47, Kapitel III Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen (Notverordnung im folgenden abgekürzt NVO 1930, keine offizielle Abkürzung).

[13] § 1 NVO 1930, vgl. § 1 Abs. 3 WGG 1979 idF bis 20.4.1993.

[14] § 16 NVO 1930, vgl. § 39 Abs. 2 WGG 1979.

[15] § 17 NVO 1930, vgl. § 33 WGG 1979.

[16] §§ 18ff NVO 1930, vgl. § 35 WGG 1979.

[17] § 20 NVO 1930, vgl. §§ 27 bis 29 WGG 1979.

[18] Beide Gesetze werden im folgenden mit Jahreszahl abgekürzt, offizielle Abkürzungen ohne Jahreszahl.

1940[19] und die WGG Durchführungsverordnung (DV).[20] Vordergründig wurde das schon sehr detaillierte Regelwerk für den Bereich der Prüfung und Aufsicht mit einer Verbesserung der Rechtssicherheit begründet. Untersucht man die Vorschriften jedoch genauer, stellt man fest, dass die rein formalen Regeln tatsächlich auch die gleichzeitige „Nazifizierung" unterstützen sollte, die eine massive Einbindung der Gliederungen der NSDAP in praktisch alle Entscheidungsprozesse – von der Anerkennung bis zur „Zuverlässigkeit der Geschäftsführung" – darstellte.

Die Weitergeltung des WGG 1940 im Österreich der Zweiten Republik hat zunächst eine „Austrifizierung" durch die erforderliche Anpassung an die weitgehend unterschiedlichen Kompetenz- und Behördenstrukturen gebracht. Jene Bestimmungen, die typisch nationalsozialistisches Gedankengut enthielten, wurden nicht aufgehoben, sondern nur durch das Rechtsüberleitungsrecht unanwendbar. Die formale Aufhebung erfolgte erst durch das WGG 1979 im Zuge der Gesamtaufhebung des WGG 1940 und der WGG DV (ausgenommen § 7 WGG 1940 und § 11 WGG DV).

Die für den Bereich der Aufsicht wesentlichen Eckpunkte des WGG 1940 und der WGG DV sind:

1. Schaffung von regional abgegrenzten Prüfungsverbänden für Mitglieder, unabhängig von der nunmehr begrenzten Rechtsform (AG, GmbH, Genossenschaft, Vereine und „Organe der staatlichen Wohnungspolitik").[21]
2. Die Verbandsmitgliedschaft ist verpflichtend, die Satzungen der Verbände bedürfen der behördlichen Genehmigung.[22]
3. Der Reichsarbeitsminister kann einen regionalen Verband mit der Funktion des Spitzenverbandes[23] betrauen, der verbindliche Richtlinien erlassen kann, die im Wesentlichen den Inhalt der heute geltenden Verordnungen zum WGG 1979 regeln. Umstritten war in Österreich zunächst die Funktion des österreichischen Verbandes als Spitzenverband. Nach der Vereinigung der auf dem Gebiet der Republik Österreich 1945 bestehenden Regionalverbände (Donauländischer bzw. Alpenländischer Verband) in den Jahren 1946 bzw. 1947 bestand nur mehr ein einziger Verband. Die Richtlinienkompetenz wurde jedenfalls bis zum Inkrafttreten der ersten Verordnungen zum WGG (BRVO, ERVO, GRVO) mit 1.1.1980 ausgeübt.
4. Die Prüfung und Aufsicht erfolgt grundsätzlich für alle zulässigen Rechtsformen nach genossenschaftsrevisionsrechtlichen Grundsätzen (die Abschlussprüfung wird durch eine umfassende Gebarungsprüfung ergänzt).[24] Entzieht sich das Wohnungsunternehmen der Prüfung und Aufsicht, ist zwingend die Gemeinnützigkeit zu entziehen.[25]

---

[19] Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG) von 29. Februar 1940 RGBl. I, 438.

[20] Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG DV) vom 23. Juli 1940 RGBl. I, 1012.

[21] § 23 WGG 1940.

[22] § 24 WGG 1940.

[23] § 25 WGG 1940.

[24] § 26 WGG 1940.

[25] § 19 WGG 1940, § 19 WGG DV 1940, vgl. § 35 WGG 1979.

5. Als Anerkennungs- und Aufsichtsbehörde wird die jeweilige oberste Landesbehörde tätig. Die Entscheidungen entfalten Wirksamkeit im gesamten Reichsgebiet.[26]

4. Reformbedarf

Diese kurze Übersicht über die historische Entwicklung des Prüfungs- und Aufsichtsrechtes für gemeinnützige Bauvereinigungen soll zeigen, dass diese zwar einer ständigen Weiterentwicklung unterlag, im Wesentlichen aber seit 1930 im gesatzten Recht einer konsequenten Grundsatzlinie folgte.

Die zunächst fehlenden Aufsichtsinstrumente bei Verstößen gegen gemeinnütziges Handeln führten bis zum WGG 1979 als einzige Sanktion zum Verlust der Gemeinnützigkeit durch Entziehung der Anerkennung. Die Konsequenzen für die Wohnungsunternehmen bzw. deren Eigentümer waren (und sind in verschiedenen Ausformungen) der Verlust der durch den Status erlangten Vermögensvorteile. Welche Auswirkungen die Entziehung der Gemeinnützigkeit auf Wohnungswerber und Bestandsnehmer hat, konnte nie restlos geklärt werden, da in Österreich in solchen Fällen (einschließlich der Insolvenz) Nachteile durch solidarische Maßnahmen anderer gemeinnütziger Bauvereinigungen, teilweise auch mit Unterstützung der Wohnungspolitik, abgewendet werden konnten.

Die durch das WGG 1979 eingeführte „Zwischenlösung“ – durch die bescheidmäßige Anordnung der Abstellung von Mängeln den Gemeinnützigkeitsstatus zunächst zu erhalten – war sicherlich ein wesentlicher Fortschritt.

Praktisch bestehen dabei jedoch insbesondere zwei Hürden. Einerseits ist die Formulierung eines im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchsetzbaren Bescheidspruches äußerst schwierig, wenn es sich um Mängel im Rahmen der Geschäftsführung und der Unternehmensgestion handelt („Die Behebung der Unwirtschaftlichkeit im Bereich der Bauverwaltung wird aufgetragen“?).

Andererseits führt der im seinerzeitigen Bundes-Wohnbauförderungsrecht eingeführte und nach „Verländerung“ 1988/1989 von den Ländern im Wesentlichen beibehaltene Ausschluss von der Zuteilung von Wohnbauförderungsmitteln zu dem unerwünschten Effekt, dass sowohl die Wohnungswerber als auch die Bewohner (insbesondere bei geförderten Sanierungen) ebenfalls Nachteile in Kauf nehmen müssen und sich die wirtschaftliche Situation der betroffenen Bauvereinigungen (weiter) verschlechtert.

Mit dem Thema der Aufsichtsinstrumente hat sich unter anderem auch die sogenannte „Länderrunde“ im BMWFW befasst.[27]

Es wäre daher ein neues „Sanktionsinstrumentarium light“ anzustreben, das dem Grad des Verstoßes adäquat ist.

---

[26] §§ 17ff WGG DV 1940, vgl. § 34 WGG 1979.

[27] Die „Länderrunde“ im BMWFW soll auf Basis des Arbeitsübereinkommens für die 25. Gesetzgebungsperiode in mehreren Sitzungen ab Mai 2014 unter Einbeziehung der praktischen Erfahrungen der Ämter der Landesregierungen als Anerkennungs- und Aufsichtsbehörden und des Revisionsverbandes einen Rohentwurf einer WGG-Novelle vorlegen.

Die jahrzehntelang bestehende Dreiteilung in Mängel, Beanstandungen sowie Hinweise und Empfehlungen wäre zu differenzieren und sollte auch berücksichtigen, ob und inwieweit das Verhalten des Managements und/oder äußere Umstände den Prüfungsfeststellungen zugrunde liegen.

Alois Feichtinger

Externe Revision als Erfolgsfaktor für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft

Gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen der externen Revision durch einen Revisionsverband. Der folgende Beitrag geht der Frage nach, ob diese Form der externen Revision einen Beitrag zum Erfolg der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zu leisten vermag.

I. Rechtliche Grundlagen

Schon die Grundsatzbestimmung in § 1 Abs. 2 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) bestimmt unter anderem, dass Bauvereinigungen, die auf Grund des WGG als gemeinnützig anerkannt sind, ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig prüfen und überwachen lassen müssen, und gibt damit bereits einen Hinweis auf die zentrale Stellung, die der Revision im Bereich der Wohnungsgemeinnützigkeit zukommt.

Zu diesem Zweck haben gemeinnützige Bauvereinigungen, ohne Rücksicht auf die Rechtsform, in der sie errichtet wurden, einem nach dem Genossenschaftsrevisionsrechtsänderungsgesetz 1997 (GenRevRÄG 1997) zulässigen Revisionsverband anzugehören und sich den Prüfungen durch den Revisionsverband zu unterziehen.[1,2]

Für die Durchführung der Prüfung gilt das Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997 (GenRevG 1997) mit den Ergänzungen, die sich aus dem WGG ergeben. Auch bei Bauvereinigungen in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder der Aktiengesellschaft (AG) hat die Prüfung diesen Vorschriften zu entsprechen.[3]

---

[1] § 5 Abs. 1 WGG.
[2] § 27 Z 2 WGG.
[3] § 28 Abs 1 WGG.

Die Prüfung ist regelmäßig in jedem Geschäftsjahr durchzuführen. Sie umfasst einerseits den Jahresabschluss und andererseits auch die Gebarung der Bauvereinigungen. Dabei hat sie sich auch auf die Einhaltung des § 1 Abs. 2 und der §§ 3 bis 27 WGG zu erstrecken.[4] Damit sind im Wesentlichen die zivilrechtlichen Bestimmungen und die Ordnungs- und Organisationsvorschriften des WGG Gegenstand der Prüfung. Im Detail ist der (insbesondere auch WGG-spezifische) Prüfungsumfang in der auf Grundlage des § 5 Abs. 2 WGG erlassenen Prüfungsrichtlinienverordnung (PRVO) geregelt. Die Prüfung hat demnach zur Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse, der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsgebarung sowie der Einhaltung des örtlichen Geschäftsbereiches und des Geschäftskreises die rechtlichen Grundlagen der Bauvereinigung, die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebes, die Buchführung, die Jahresabschlüsse und Lageberichte, die wohnungswirtschaftliche Tätigkeit und die wirtschaftliche Lage zu umfassen.[5] Der Inhalt dieser generellen Prüfungsgegenstände ist in der PRVO jeweils weiter präzisiert (siehe Abschnitt III/1).

Die externe Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen unterscheidet sich somit wesentlich sowohl von der externen Prüfung allgemeiner Wirtschaftsunternehmen, die der Abschlussprüfung nach den Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuches (UGB) unterliegen, als auch von der externen Revision, wie sie sich für Genossenschaften aufgrund des GenRevG ergibt. Der Prüfungsumfang ist gegenüber beiden angeführten Fallgruppen aufgrund der allgemeinen Gebarungsprüfung gemäß GenRevG bzw. der WGG-spezifischen Gebarungsprüfung deutlich erweitert.[6] So sind auch gemeinnützige Bauvereinigungen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (gemäß § 1 Abs. 1 WGG sind die GmbH und die AG neben der Genossenschaft als Rechtsform zugelassen) nach den – grundsätzlich nur für Genossenschaften anzuwendenden – Bestimmungen des GenRevG zu prüfen. Die Prüfungen erfolgen unabhängig von Größe und Rechtsform jährlich (allgemein ist für kleine Genossenschaften im Genossenschaftsgesetz hingegen eine Prüfung im Zweijahresrhythmus vorgesehen) und es ist auch für sehr kleine gemeinnützige Bauvereinigungen eine gesetzliche Jahresabschlussprüfung mit Bestätigungsvermerk (gemäß UGB abhängig von der Rechtsform erst für bestimmte Größenklassen vorgesehen) erforderlich.

Der Gesetzgeber hat also der von gemeinnützigen Bauvereinigungen geforderten Ausrichtung am Gemeinwohl (vgl. § 1 Abs. 2 WGG) durch besonders umfassende und strenge Regelungen zur externen Revision Rechnung getragen.

II. Revision

Bevor auf die konkreten Inhalte der externen Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen und deren Auswirkungen auf die gemeinnützige Wohnungswirtschaft eingegangen wird, soll der Revisionsbegriff bestimmt werden, da sich

[4] § 28 Abs 3 und 4 WGG.
[5] § 4 Abs 2 PRVO.
[6] vgl. auch *Schuchter,* Rz 2 zu § 28 WGG in *Schwimann* (2001).

daraus auch das Selbstverständnis und die grundsätzliche Zielsetzung der Revision ergeben.

Revision wird im Wirtschaftsleben gleichgesetzt mit Prüfung. Prüfung ist „ein von einer natürlichen Person (Prüfer) durchzuführender Überwachungsprozess (Überwachung), bei dem Tatbestände, Sachverhalte, Eigenschaften oder Aussagen über diese (Istobjekte) mit geeigneten Bezugsgrößen (Sollobjekten) verglichen und eventuelle Abweichungen beurteilt werden; der Prüfer darf an der Herbeiführung der Istobjekte nicht selbst direkt oder indirekt beteiligt gewesen sein (Prozessunabhängigkeit); darin liegt der Unterschied zu Kontrolle. Prüfung ist stets zweckgerichtet.“[7]

Bereits aus dem Wort Revision ergibt sich, dass die Prüfung grundsätzlich die Vergangenheit eines Unternehmens und damit bereits vollendete Geschehnisse zum Beurteilungsgegenstand hat. Dies ändert jedoch nichts daran, dass durch die Revision die künftige Entwicklung des geprüften Unternehmens positiv beeinflusst werden soll. Dass diese Anforderung an die Revision kein neues, aber ein immer aktuelles Thema ist, zeigt deutlich folgende Bestimmung des Revisionsbegriffs aus dem Jahr 1919:

„Prüfungen, ganz allgemein aufgefasst, verfolgen den Zweck, durch die vorerwähnte planmäßige Kritik die Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Sorgfalt gewisser Arbeitshandlungen und Arbeitsausführungen zu ermitteln; sie haben aber auch weiterhin den Zweck, die etwaigen Unrichtigkeiten und Fehler festzustellen und auf deren Richtigstellung hinzuwirken. Eine Revision wäre jedoch verfehlt, wenn sie ausschließlich nur den Zweck der Fehlerermittlung verfolgen, also den Weg des detektiven Verfahrens einschlagen würde. Wertvoller wird jede Revision, liege sie auf dem persönlichen oder sachlichen Gebiet, auf dem technischen, wirtschaftlichen oder rechtlichen, wenn sie die Absicht verfolgt, vorbeugend (präventiv) zu wirken mit der ausgesprochenen Absicht, Fehlerquellen festzustellen und dieselben durch organisatorische Maßnahmen zum Versiegen zu bringen. Während die Revision auf ihrer niedrigsten Stufe gewissermaßen nur den Zweck der Fehlerfeststellung hat, erfüllt sie somit auf ihrer höheren Stufe den Zweck der Fehlervermeidung. Somit hat die Revision in ihrer höchsten Auswirkung einen erzieherischen Zweck. Denn schon die Tatsache, dass irgendeine Revision von Arbeitshandlungen vorgenommen wird, pflegt in der Regel auf die mit diesen Arbeitshandlungen betrauten Personen einen erzieherischen Einfluss dergestalt auszuüben, dass dadurch die Sorgfalt der auszuführenden Arbeiten in günstigem Sinne beeinflusst wird. Hierdurch erhält die Revision auch einen sittlichen Charakter, da sie die Arbeitspersonen zur Sorgfalt erzieht. In der Zweckerfüllung einer Revision liegt sinngemäß auch wohl in der Regel die Bedeutung derselben. Denn schon die Nachprüfung eines Arbeitsstückes oder einer Arbeitshandlung gibt der Revision eine besondere Bedeutung insofern, als auch dadurch die geleistete Arbeit selbst wertvoller wird, da die Prüfung die Überzeugung von der Richtigkeit der Arbeitshandlungen gibt.“[8]

---

[7] *Beeck* (2014).

[8] *Gerstner* (1919).

Je nachdem, ob die Prüfung durch einen Mitarbeiter des geprüften Unternehmens durchgeführt wird oder durch einen nicht dem Unternehmen angehörenden Dritten, unterscheidet man zwischen interner und externer Revision. Mitarbeiter der internen Revision erhalten ihre Prüfungsaufträge regelmäßig vom Geschäftsführungsorgan eines Unternehmens. Die interne Revision bezweckt vor allem den Schutz des Unternehmens. Demgegenüber versteht sich die externe Genossenschaftsrevision als umfassende Gebarungs- = Geschäftsführungsprüfung und hat das Ziel des Schutzes externer und interner Interessenten, im Falle der Prüfung gemeinnütziger Bauvereinigungen insbesondere: Eigentümer der Kapitalgesellschaft bzw. Mitglieder der Genossenschaft, Organe, Aufsichtsbehörden, Gläubiger und Wohnungsinhaber oder -interessenten.

II. Externe Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen

Zum Zwecke der regelmäßigen, jährlichen externen Revision sind die nach dem WGG als gemeinnützig anerkannten Bauvereinigungen Mitglieder im Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband. „Mit der Durchführung der Prüfung ist der vom Revisionsverband zu bestellende Revisor – im WGG Prüfer genannt – betraut, (…) der damit der eigentliche Träger der revisionsrechtlichen Prüfung ist.“[9] Im Rahmen der Prüfung sind die Revisoren entsprechend den Regelungen des GenRevG unabhängig und weisungsfrei tätig. Dies ist durch die gesetzliche Verankerung eines erweiterten Kündigungsschutzes auch rechtlich abgesichert.

1. Prüfungsgegenstand

Gemäß den Vorgaben in § 4 bis 8 der PRVO erstreckt sich die Prüfung im Detail vor allem auf folgende Bereiche:

– *Rechtliche Grundlagen:*
  Beachtung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Bestimmungen, Rechtsgeschäfte mit Organmitgliedern, Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, Art und Umfang der sonstigen Geschäfte, geschäftliche Zuverlässigkeit der Verwaltung und die Zulässigkeit von Zahlungen an Mitglieder.
– *Wirtschaftliche Verhältnisse:*
  Vermögens- und Kapitalslage und Zahlungsfähigkeit jeweils auf Basis der Bilanz unter Berücksichtigung weiterer wesentlicher Faktoren, Ertragslage auf Basis der Gewinn- und Verlustrechnung mit Feststellung der Ergebnisse in den einzelnen Betriebssparten.
– *Wirtschaftlichkeit:*
  Beziehung zwischen Kosten und Leistung in den einzelnen Tätigkeitsbereichen auf Basis des Betriebsabrechnungsbogens, Kosten der Verwaltung und

[9] *Regner, LLM*, Rz 4 zum § 28 WGG in *Illedits/Reich-Rohrwig* (2011).

Geschäftsführung im Hinblick auf die wirtschaftliche Lage, den Umfang der Bau- und Verwaltungstätigkeit und die Organisation der Bauvereinigung.

– *Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsgebarung:*
  Jahresabschluss, Geschäftsbericht (jetzt: Lagebericht), Buchführung und Buchführungssystem, Nebenbuchhaltungen, Beleg- und Kassawesen sowie Ablage.
– *Organisation, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit des Geschäftsbetriebes:*
  gesamte Geschäftsführung, Personalwesen, Tätigkeitsbereiche.
– *Wohnungswirtschaftliche Tätigkeit:*
  Grundstückstransaktionen, Bautätigkeit einschließlich der Ausschreibungs- und Vergabemodalitäten, Verwaltungstätigkeit, Vertragswesen, jedenfalls: Errichtung von Baulichkeiten, Wohnungsverwaltung in fremdem Namen, Veräußerung von Baulichkeiten (Begründung von Wohnungseigentum, nachträgliche Übertragung ins Eigentum), wohnungsbezogene Dienstleistungen, Beteiligungen.

Dieser umfangreiche Katalog verdeutlicht, dass praktisch kein Bereich der Tätigkeit und Organisation einer gemeinnützigen Bauvereinigung von der Prüfung ausgespart ist. Dementsprechend ist der Vorstand (die Geschäftsführung) der Bauvereinigung auch verpflichtet, alle für die Prüfung notwendigen Unterlagen vorzulegen und alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen.[10]

2. Prüfungsabwicklung

Die Prüfung erfolgt grundsätzlich am Sitz der jeweiligen gemeinnützigen Bauvereinigung.[11] Im Hinblick auf den umfangreichen Prüfungsstoff und die auch bei der Prüfungsabwicklung erforderliche Wirtschaftlichkeit sind die Prüfungen in der Regel stichprobenweise vorzunehmen.[12] Dabei wird ein risikoorientierter Prüfungsansatz zugrunde gelegt, das heißt, die im Zuge der Prüfungsplanung aufgrund der vorgelegten Unterlagen und der bisherigen Prüfungsergebnisse erkannten Risikofelder werden intensiver, jene Prüfungsfelder, bei denen das Risiko geringer eingeschätzt wird, werden weniger intensiv abgearbeitet.

Ein wesentlicher Vorteil der derzeitigen Verbandsrevision gegenüber anderen in der externen Prüfung tätigen Prüforganen liegt in der Branchenfokussierung des Verbandes und seiner Revisoren. Während insbesondere Wirtschaftsprüfer, die Abschlussprüfungen nach dem UGB durchführen, mit Unternehmen aus unterschiedlichsten Tätigkeitsbereichen, in unterschiedlichen Märkten, mit verschiedensten Rahmenbedingungen konfrontiert sind, handelt es sich bei den Verbandsprüfern um hoch spezialisierte Branchenkenner, und überdies hat der Verband ein sehr genaues Bild der geprüften Unternehmen, durch deren meist langjährige Mitgliedschaft bei Verband und Revision.

[10] § 10 Abs. 3 PRVO.
[11] § 10 Abs. 1 PRVO.
[12] § 11 Abs. 2 PRVO.

3. Auswirkungen der Prüfung

Die bereits in der allgemeinen Definition des Revisionsbegriffs angesprochene wesentliche präventive Funktion der Prüfung wird durch die in § 11 Abs. 4 PRVO festgelegten Anforderungen an den Prüfer aufgegriffen. Demnach hat der Prüfer bei seiner Prüfungstätigkeit „auch auf die Funktionäre der Bauvereinigung beratend einzuwirken und Ratschläge zur Erzielung eines ordnungsgemäßen und zweckmäßigen Vorgehens zu erteilen (…). Der Prüfer hat auf die sofortige Abstellung von Fehlern zu dringen, wenn diese ohne weiteres behoben werden können; wurden sie behoben, so ist nur mehr ein Hinweis in den Prüfungsbericht aufzunehmen, sofern sie nicht zu einer Einschränkung des Bestätigungs- oder Prüfungsvermerks oder des Gebarungsvermerks (…) führen."[13] Es liegt daher im evidenten Interesse der geprüften Bauvereinigungen, möglichst bereits während der Prüfung Maßnahmen zur Fehlerbeseitigung oder jedenfalls zur künftigen Fehlervermeidung zu setzen.

„Nach Abschluss der Prüfung ist ohne unnötigen Aufschub eine Schlussbesprechung mit dem Vorstand (Geschäftsführung) der Bauvereinigung, womöglich im Beisein von Vertretern des Aufsichtsrates, über das Ergebnis der Prüfung abzuhalten (…) Dabei sind die Beanstandungen, Hinweise und Empfehlungen zur Kenntnis zu bringen."[14] Aufgrund eines Agreements des Verbandes mit den geprüften Bauvereinigungen werden auch Vertreter der Aufsichtsbehörde zu den Schlussbesprechungen eingeladen und nehmen diese auch regelmäßig daran teil, sodass bei dieser Gelegenheit auf breiter Basis Maßnahmen zur Behebung bzw. künftigen Vermeidung von Fehlern diskutiert werden können.

In weiterer Folge ist der Prüfungsbericht mit allen wichtigen Feststellungen der Prüfung, insbesondere zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und zu den wirtschaftlichen Verhältnissen, unverzüglich schriftlich zu erstatten.[15] Wurden schwerwiegende Prüfungsfeststellungen getroffen, sind die Bauvereinigungen verpflichtet, „die festgestellten Mängel innerhalb der vom Revisionsverband gesetzten Frist zu beheben und den sonstigen Beanstandungen Rechnung zu tragen. Maßnahmen, die zur Ordnung der wirtschaftlichen Verhältnisse sowie zur Behebung von Mängeln erforderlich sind, müssen unverzüglich unter Berichterstattung an den Revisionsverband eingeleitet und durchgeführt werden."[16] Der Revisionsverband hat binnen zwei Monaten nach Ablauf der gesetzten Frist zur Mängelbehebung festzustellen, ob die Mängel behoben und erforderlichenfalls Vorkehrungen getroffen wurden, um Mängel in Zukunft zu vermeiden. Ist dies nicht der Fall, so hat er der Aufsichtsbehörde Mitteilung zu machen.[17] Auch hinsichtlich der sonstigen Beanstandungen ist der Vorstand (die Geschäftsführung) verpflichtet, auf Verlangen des Revisionsverbandes – dies erfolgt regelmäßig bei Übermittlung der Prüfungsberichte – innerhalb der gesetzten Frist mitzuteilen, ob und inwieweit den Beanstandungen Rechnung getragen wurde.

---

[13] § 11 Abs. 4 PRVO.
[14] § 12 Abs. 1 PRVO.
[15] § 12 Abs. 2 PRVO.
[16] § 13 Abs. 2 PRVO.
[17] § 15 PRVO.

Daneben ist der Prüfungsbericht sowohl im Aufsichtsrat als auch in der Generalversammlung (Hauptversammlung) zu behandeln.

III. Revision als Erfolgsfaktor

Das dichte Netz der Berichterstattung und Prüfungsverfolgung stellt sicher, dass die geprüften Bauvereinigungen bestrebt sind, jedenfalls allen wesentlichen Prüfungsfeststellungen Rechnung zu tragen, und soweit es sich um systembedingte Fehler handelt, diese in Zukunft zu vermeiden. Dadurch wird die Qualität jedes einzelnen geprüften Unternehmens und damit letztlich jene der ganzen Branche gefördert, was wiederum zum Erfolg der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft beiträgt.

Die Branchenfokussierung des Revisionsverbandes und die Abdeckung der gesamten gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch den Verband ermöglicht überdies die Ermittlung aussagekräftiger Branchenkennzahlen, die den Unternehmen als Benchmarks zur Verfügung gestellt, aber auch für die Beurteilung im Rahmen der Prüfung herangezogen werden können.

Die Revisoren des Verbandes lernen im Rahmen ihrer Branchenspezialisierung den Aufbau und die Ablauforganisation der im Wesentlichen gleichen Geschäftstätigkeit in verschiedenen Unternehmen kennen. Sie können und sollen, natürlich unter Wahrung ihrer gesetzlichen Verschwiegenheitsverpflichtung, zur Weiterverbreitung erkannter Best-Practice-Modelle innerhalb der Branche beitragen.

All diese sich direkt und indirekt aus der externen Revision in der derzeit bestehenden Form ergebenden positiven Effekte auf die Qualität der einzelnen Unternehmen tragen letztlich zur wirtschaftlichen Stabilität, zur Anerkennung der geschäftlichen Zuverlässigkeit und damit zum Erfolg der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft als Ganzes bei.

Sven Bienert

Besonderheiten von Aufsicht und Kontrolle in Immobilienunternehmen

I. Zur Relevanz und Notwendigkeit von „Aufsicht“

Zentrales Ziel jedes Immobilienunternehmens ist die Gewinnmaximierung. Zur Zielerreichung sind dabei Planung, Sicherstellung der Umsetzung und Kontrolle die elementaren Aufgaben der jeweiligen Unternehmensführung.[1] Oft wird die vorgenannte Leitungsfunktion des Unternehmens auch mit der Bezeichnung des „Managements“ synonym verwendet. Jede Unternehmensführung ist dabei in ein soziales Gefüge eingebunden, von dem entsprechende Restriktionen und Randbedingungen ausgehen. Diese werden durch rechtliche Rahmenbedingungen, aber auch durch die Ansprüche der übrigen Stakeholder – wie bspw. der Kapitalgeber oder der Mitarbeiter – definiert. Die Betriebswirtschaftslehre unterscheidet zwischen einem institutionellen (personenorientierten) und einem funktionalen (aufgabenorientierten) Verständnis der Führung von Immobilienunternehmen.[2]

---

1 *Wöhe/Döring* (2013), 47.
2 *Baumgartner* (2010), 9; *Hummel/Zander* (2008), 1.

1. Eingrenzung des Begriffs „Aufsicht"

Wenn in der weiteren Folge von „Aufsicht" gesprochen werden soll, ist hier insbesondere die institutionelle Perspektive wesentlich und stellt den Kern der Betrachtung dar. Hierunter sind alle Manager und sonstigen Entscheidungsträger für sowohl personen- als auch sachbezogene Aufgaben zu subsummieren. Neben dem Management (Vorstände, Geschäftsführer und je nach Unternehmensgröße auch die nachgelagerten Führungsebenen) fallen hierunter auch die Eigentümer sowie deren Vertreter (Aufsichtsräte) und andererseits im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung ggf. auch die jeweiligen Arbeitnehmer (-vertreter).

Auf die funktionale Perspektive im Sinne von konkreten Tätigkeiten und definierten Prozessen, die natürlich neben der Planung, Umsetzung und Organisation auch die Kontrolle der Zielerreichung umfassen[3], wird hier nicht näher eingegangen, da in diesem Zusammenhang der Begriff der Kontrolle primär mit „Controlling" übersetzt werden kann. Damit ist eher der Bereich des quantitativen Unternehmenscontrollings zu verstehen und weniger die Wahrnehmung von Kontrollaufgaben im Sinne des Begriffes „Aufsicht".

2. Delegieren von Führung bedingt Kontrolle

„Aufsicht" wird in Immobilienunternehmen immer dann wesentlich, wenn eine Gewaltenteilung im Kontext der Unternehmensführung zwischen bestellten Managern auf der einen Seite und den Eignern (respektive Eigenkapitalgebern) auf der anderen Seite unterscheidet. Folglich kommt der Aufsicht in sogenannten managementgeführten Unternehmen eine besondere Bedeutung zu. Mit der uneingeschränkten Unternehmensführungskompetenz (u.a. Entscheidungen über grundlegende Unternehmensziele und -strategie, Disposition über den Unternehmenserfolg, Bestellung von Managern etc.) tragen Eigenkapitalgeber auch gleichzeitig das volle unternehmerische Verlustrisiko. Kontrollmechanismen werden essentiell, wenn die Auslagerung der Führung an Dritte (Manager) vollzogen wird, deren Interessen denen der Eigentümer diametral gegenüber stehen.[4] Grundsätzlich ist die Delegation von Teilen der Unternehmensführungskompetenzen an angestellte Geschäftsführer oder Manager sinnvoll und notwendig, insbesondere wenn die Eigentümer nicht über die erforderlichen (fachlichen) Qualifikationen verfügen oder die Anzahl der Eigentümer – bspw. bei Immobilienaktiengesellschaften im Streubesitz – unüberschaubar groß ist, sodass eine effiziente Führung erst durch Bündelung der Aufgaben an das Management möglich wird. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass diese Thematik bei vielen kleineren eigentümergeführten Immobilienbetrieben eine tendenziell geringere Rolle spielt. Dies schließt jedoch die Befolgung der Branchenstandards bzgl. Wohlverhaltensregeln, ethischen Standards und die zwingenden gesetzlichen Rahmenbedingungen durch klein- und mittelständische Marktteilnehmer nicht aus.

---

[3] *Baumgartner* (2010), 63-4.
[4] *Wöhe/Döring* (2013), 54.

3. „Prinzipal-Agenten"-Probleme wirksam reduzieren

Mit der zuvor angesprochenen Übertragung von Führungskompetenzen an das Management wird die Trennung zwischen Eigentum und Kontrolle, insbesondere bei börsennotierten Kapitalgesellschaften, vollzogen. Diese Trennung ist der zentrale Grund für die Entstehung sog. Prinzipal-Agenten-Probleme.[5] Interessensgegensätze und Informationsasymmetrien zwischen dem Eigentümer (Prinzipal) und dem Management (Agenten) stellen den Kern dieses Problemkreises dar – denn derjenige, der das Tagesgeschäft führt, hat mehr Informationen als der Aktienbesitzer. Während der Agent Anreize hat, seinen persönlichen Nutzen zu maximieren (opportunistische Verhaltensweisen des Managements, um z.B. während der [begrenzten] Wirkungsperiode für das eigene berufliche Fortkommen die notwendigen Grundlagen zu schaffen, die Vergütung zu maximieren, das höchste Prestige zu erzielen etc.), ist der Prinzipal hingegen am langfristigen Unternehmenserfolg und -fortbestand interessiert.[6] In diesem Kontext entstehen auf Seiten der Eigenkapitalgeber somit Unsicherheiten in Bezug auf das Wohlverhalten der Führungskräfte und bedingen den Einsatz von Kontroll-, Anreiz- und Informationssystemen.

4. Immobilienbranche besonders betroffen

Die typischerweise hohe Kapitalbindung, die Marktintransparenz, die Heterogenität der Assetklasse Immobilie sowie die bekannten Negativ-Beispiele (Fall Schneider, Lehman Brothers etc.) geben derartigen Instrumenten für die Immobilienbranche einen besonderen Stellenwert. Die Sicherstellung nachhaltiger Unternehmensführung ist vor diesem Hintergrund von zentraler Bedeutung auch für die gesamte Volkswirtschaft, zumal die öffentliche Hand in jüngster Vergangenheit mehrfach die in Schieflage geratenen Unternehmen mit großen Immobilienbeständen mit Steuermitteln auffangen musste.[7]

II. Einbettung und Definition von „Corporate Governance"

Der langfristige Fortbestand des einzelnen Unternehmens, die Sicherung von Arbeitsplätzen und die hohe Bedeutung der Branche für die gesamte Volkswirtschaft unterstreichen die Relevanz einer nachhaltigen Unternehmensführung für die Immobilienwirtschaft inkl. geeigneter Kontroll- und Aufsichtsinstrumente. In diesem Zusammenhang kann auch allgemein festgestellt werden, dass die Wahrnehmung von Verantwortung gegenüber der Gesellschaft auch für die Aufrechterhaltung der Legitimität eines Unternehmens eine immer zentralere Rolle spielt. Neben der langfristigen Gewinnmaximierung sowie der Steigerung

---

[5] *Zöllner* (2007), 1.
[6] *Kuhner* (2005), 142-3.
[7] *Beiner* (2005), 3.

des Unternehmenswertes[8] gewinnt heutzutage die intensive Beachtung von ökologischen und soziokulturellen Aspekten an Bedeutung. Dieser Prozess resultiert in einer veränderten Zielakzentuierung der Unternehmen.[9]

1. Sozio-kulturelle und ökologische Ziele gewinnen an Bedeutung

In diesem Zusammenhang ist das Konzept der sog. Corporate Social Responsibility (CSR) auch in den immobilienwirtschaftlichen Fokus gerückt. Im Tagesgeschäft wird dabei häufig die „soziale" Komponente des Begriffs im Sinne einer unternehmerischen gesellschaftlichen Verantwortung betont. Dabei geht CSR als unternehmerische Nachhaltigkeit über die soziale Verantwortung hinaus und subsummiert gemeinhin neben ökonomischen Zieldimensionen auch die oben genannten Elemente sozio-kultureller und ökologischer Zieldimensionen. Im Jahre 2001 wurde im Grünbuch der Europäischen Union der Begriff CSR wie folgt definiert:

„(…) ein Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dient auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren".[10]

Hierbei sowie auch in unterschiedlichen Studien wird betont, dass verantwortliches Verhalten auch zu nachhaltigem Unternehmenserfolg beiträgt.[11] Das Verfolgen primär nicht-finanzieller Ziele bleibt somit nicht dem reinen Altruismus geschuldet, sondern dient der Sicherung des Fortbestandes des Unternehmens.

2. Corporate Social Responsibility als umfassender Ausdruck nachhaltiger Unternehmensführung

Folglich ist CSR ein Instrument zur verstärkten Integration von sozialen, ökologischen und ökonomischen und damit eben auch aufsichtsbezogenen Aspekten in die operativen und strategischen Tätigkeiten eines Immobilienunternehmens. Hierdurch wird auch die Wertschöpfung für die Eigentümer unterstützt sowie die Identifikation und Vermeidung von (finanziellen) Risiken bewirkt.[12] Der Bereich der Kontrolle und Aufsicht über die laufende Tätigkeit des Managements wird in folgender Abbildung mit dem Begriff „Corporate Governance" (CG) hervorgehoben und stellt einen Teilbereich von CSR dar:

Das Konzept der CG ist primär nach innen gerichtet und betrifft vor allem – aber nicht ausschließlich – die Führungskräfte im Immobilienunternehmen. Thematisch werden vornehmlich die für die Eigentümer zentralen Bereiche wie Compliance, Strukturierung der Managementvergütungssysteme, die Schaffung von Transparenz sowie die Identifikation und Reduktion von Risiken umfasst.

---

[8] *Wöhe/Döring* (2013), 66-9; *Steinmann/Schreyögg* (2005), 93; *Bone-Winkel* u.a. (2008), 788.

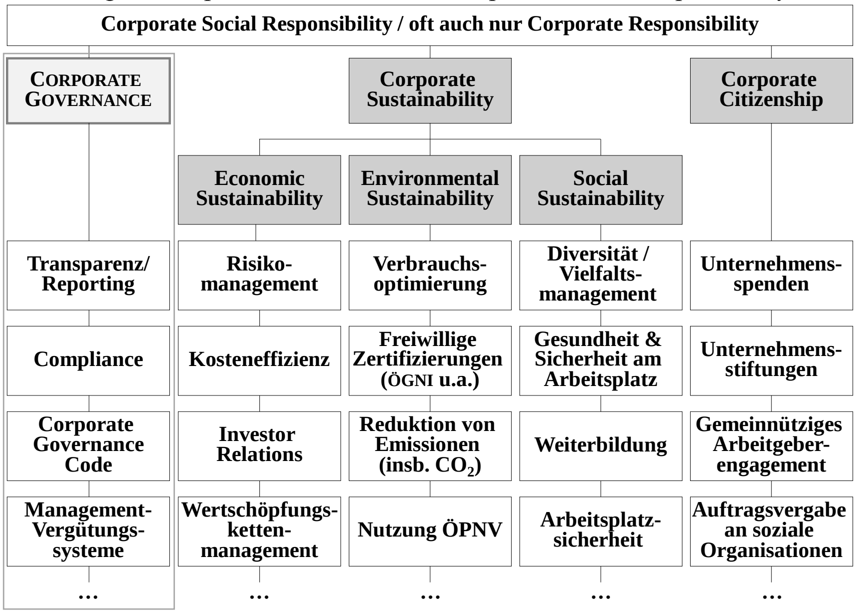
[9] *Baumgartner* (2010), 32ff.; *Schulte/Kolb* (2008), 95.

[10] *Europäische Kommission* (2001), 1.

[11] *Europäische Kommission* (2002), 3.

[12] *Europäische Kommission* (2011), 5.

Abbildung 10: Corporate Governance als Corporate Social Responsibility



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Zentralen Immobilien Ausschuss (ZIA)

Die amerikanische Pensionskasse *CalPers* stellte als Investor konkrete Richtlinien für die Unternehmen auf, bei denen sie ein finanzielles Engagement anstrebte. Diese Richtlinien wurden als Corporate Governance bezeichnet und kennzeichnen die Geburtsstunde der Wortschöpfung „Corporate Governance".

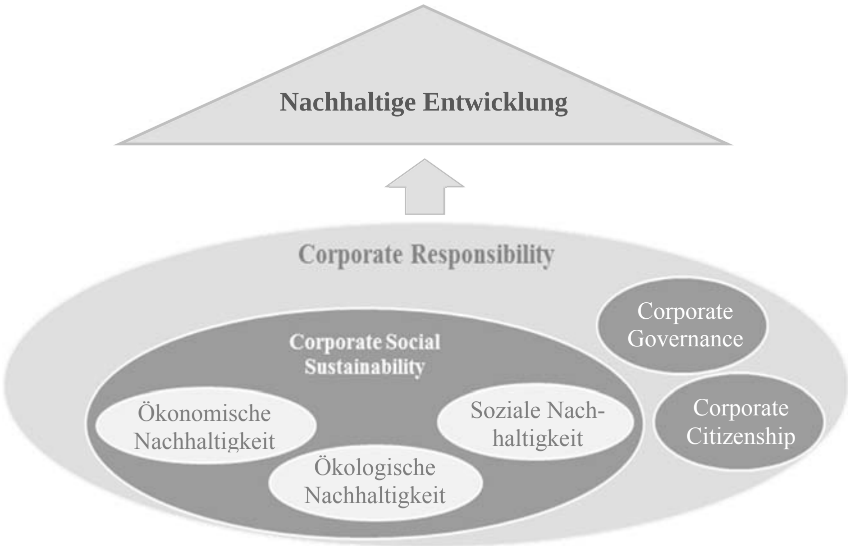
3. Corporate Governance als Teilbereich von CSR

Wörtlich wird CG oft mit den Bezeichnungen „Unternehmen" und „Führung" übersetzt.[13] Aufgrund der Komplexität und des Zusammenwirkens einzelner Elemente von CG wird der Begriff auch oft mit Unternehmensverfassung, Unternehmensaufsicht[14], Unternehmenskontrolle[15] oder Unternehmensüberwachung[16] in Verbindung gebracht. Im Ergebnis bildet CG den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Führung und laufende Überwachung eines Betriebes.[17]

---

13 *Schweizer* (2002), 65; *Audretsch/Weigand* (2001), 129.
14 *Malik* (1997), 11.
15 *Schäfers (1997)*, 12.
16 *Achtleitner* (1995), 881-2.
17 *Von Werder* (2001), 2; *Zöllner* (2007), 11.

Abbildung 11: Corporate Responsibility und Nachhaltige Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die OECD führt hierzu aus: „Corporate Governance beschäftigt sich mit Ansätzen, um die Interessen von zwei Parteien (Investoren und Managern) anzugleichen und sicherzustellen, dass das Unternehmen zum Vorteil der Investoren geführt wird."[18]

Die primär ökonomische Orientierung auf die Wahrnehmung der Kapitalgeberinteressen wird hiermit klar unterstrichen.[19] Gleichwohl kennzeichnet Corporate Governance auch einen Teilbereich des unternehmerischen Beitrags zur nachhaltigen Entwicklung (siehe Abbildung 11).

4. Verschiedene Institutionen geben Orientierung

Initiativen wie der „Deutsche Corporate Governance Kodex" (DCGK)[20] oder andere Aktivitäten der Initiative Corporate Governance sowie des Zentralen Immobilienausschusses (ZIA) haben im deutschsprachigem Raum dazu beigetragen, dass sich die Diskussion und zunehmende Implementierung von CG auch in der Immobilienwirtschaft verstärkt durchsetzt. Der DCGK fordert, dass Unternehmen gemäß dem sog. „Comply or Explain"-Prinzip Stellung beziehen und in diesem Kontext jährlich eine Entsprechenserklärung abgeben, welche etwaige Abweichungen von den Kodex-Anforderungen offenlegt.[21]. In Österreich wurde

---

[18] *Mayer* (1997), 156.
[19] *Beiner* (2005), 15.
[20] *DCGK* (2012), 1.
[21] *Zöllner* (2007), 2.

2002 vom österreichischen Arbeitskreis für Corporate Governance der ÖCGK, *„ein internationalen Standards entsprechendes Regelwerk für die verantwortungsvolle Führung und Leitung von Unternehmen in Österreich"*[22] herausgegeben, wobei das Institut Österreichscher Wirtschaftsprüfer (IWP) eine federführende Rolle übernahm. Internationale Investoren fordern zunehmend Corporate Governance Standards als Orientierungshilfe für Investitionen. An diese Entwicklung anknüpfend, ist das Ziel dieser freiwilligen Selbstregulierung die Gewinnung des Vertrauens der Aktionäre, indem mehr Transparenz und Qualitätssicherung im Sinne einer langfristigen Wertschaffung gefördert wird. Entgegen dem deutschen Aktiengesetz (§ 161) besteht für österreichische Unternehmen keine Pflicht zur Abgabe einer Entsprechenserklärung. Vielmehr soll der Druck zur freiwilligen Selbstverpflichtung gänzlich aus dem Kapitalmarkt resultieren. Folglich ist der ÖCGK unverbindlich. Ergänzend zu Corporate Governance Regelungen kommen vermehrt sog. Wohlverhaltensregelungen für die Berücksichtigung von Sorgfaltspflichten zur Anwendung. Hierzu zählen beispielsweise die Informations- und Interessenswahrungspflichten bei Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Fondsgesellschaften im Rahmen der treuhänderischen Verantwortung.[23]

In Österreich enthält u.a. das Investmentfondgesetz (InvFG) 2011 umfangreiche Regelungen zu wirtschaftlichem Wohlverhalten und Compliance, die an die Bestimmungen des Wertpapieraufsichtsgesetztes (WAG) 2007 angelehnt wurden. Die österreichische Finanzmarktaufsicht (FMA) hat zahlreiche informative Rundschreiben zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtsfortbildung insbesondere bei Versicherungsunternehmen und Pensionskassen erlassen, die ja regelmäßig beachtliche Investitionen in Immobilienvermögen tätigen. Ferner wurden Selbstregulierungsinstrumente als flexible ausbaufähige Mindestanforderungen erarbeitet. Exemplarisch ist in diesem Zusammenhang der von der FMA in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskammer Österreich erstellte *Standard Compliance Code* der österreichischen Kreditwirtschaft (SCC) zu nennen. Zudem sind in Kooperation mit dem Verband der Versicherungsunternehmen Österreich der Standard Compliance Code der österreichischen Versicherungswirtschaft und in Abstimmung mit dem Fachverband der Pensionskassen der Standard Compliance Code der österreichischen Pensionskassen entwickelt worden.[24] Natürlich sind auch die ethischen Anforderungen der RICS und anderer Branchenverbände relevant.

III. Elemente von Corporate Governance

Beispielhaft werden hier in größerer Tiefe die Bereiche Compliance sowie Vergütungsstrukturen dargestellt.

[22] *Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance* (2014).
[23] *Gehrig* (2000), 635; *BVI* (2014).
[24] *FMA* (2014).

1. Compliance Management

Unter dem Begriff „Compliance“ sind im Kern die Einhaltung von Gesetzen, Regelungen sowie freiwilligen Selbstverpflichtungen – wie beispielsweise der Standard Compliance Code der österreichischen Kreditwirtschaft (SCC) – und festgeschriebene Unternehmensrichtlinien zu verstehen. Die Unternehmensleitung hat dabei für die interne Umsetzung und Einhaltung dieser Regelungen Sorge zu tragen.[25] Für Immobilienunternehmen sind folgende Bereiche von zentraler Bedeutung:[26]

- Vermeidung von Insidergeschäften;
- Bekämpfung von Korruption;
- Bekämpfung von Betrug;
- Minimierung von Risiken;
- Beachtung von Umweltschutzauflagen.

Die Gefahr von Verfehlungen ist in der Immobilienwirtschaft in diesem Bereich tendenziell höher als in anderen Branchen einzustufen. Marktteilnehmer, insbesondere Dienstleister, verfügen oft über sensible Daten bezüglich Mietern, Objekten, Werten sowie geplanten Verkaufsprozessen und damit einhergehenden Erlöserwartungen.

Zur Vermeidung von Insidergeschäften oder ähnlichen Missbräuchen ist oft unter Beachtung der Unternehmensgröße die Einrichtung einer eigenen Compliance-Abteilung sowie die Einführung von Antikorruptionsregeln in Anlehnung an die „Global Compacts“ der Vereinten Nationen anzuraten. Auch sind in diesem Zusammenhang höhere Anforderungen an die interne Revision sinnvoll.

Derartige Regelungen betreffen die Vermeidung übermäßiger Bewirtung sowie die Vermeidung der Annahme größerer Geschenke. Ebenso ist „Fraud“, also betrügerisches Handeln von leitenden Mitarbeitern zu Lasten des Unternehmens zu vermeiden. Einfache und effektive Instrumente sind das klassische „Vier-Augen-Prinzip“, aber auch die Trennung von Funktionen („Checks and Balances“), Job Rotation und Ähnliches.[27] Als beispielhafte Fehlentwicklungen in diesem Bereich sind exemplarisch die Bilanzfälschungen von Enron oder die zu hohen Abfindungen der Vorstände bei der Mannesmann AG zu nennen.

2. Managementvergütungsstrukturen

Höhe und Struktur von Managementgehältern sind ein sensibles Thema der Corporate Governance, das auch vornehmlich Aspekte der Transparenz berührt. Beispielsweise geraten immer mehr Aufsichtsräte in Bedrängnis, den Leistungen entsprechende Vergütungsstrukturen zu entwickeln. Vorwürfe der monetären „Selbstbedienung“ und Intransparenz bergen Konfliktpotenzial und sind der Kern für die Entstehung von Argwohn. Die Folge können abgeschreckte Investoren, unzufriedene Beschäftigte und misstrauische Shareholder sein. Daher ist es nicht

[25] *DCGK* (2013), 7.
[26] *Hentze/Thies* (2012), 117-20.
[27] *Grüninger* (2012).

verwunderlich, dass Corporate Governance Kodizes international, beispielsweise in Großbritannien, Deutschland oder Österreich, die Offenlegung von Managementvergütungen verlangen. Exemplarisch sei hier der DCGK angeführt, welcher explizit einen Vergütungsbericht fordert. In diesem Bericht sind die individuellen Gehälter mit Angaben zu fixen und variablen Gehaltsanteilen, deren Obergrenzen sowie Vergleichsparameter offenzulegen. Diese Offenlegung fördert die Transparenz und ist unerlässlich für gute Corporate Governance. Mit der Signalwirkung dieser Vergütungstransparenz für Shareholder, Investoren sowie Beschäftigte soll Vertrauen geschaffen und Misstrauen reduziert werden. Dabei ist festzuhalten, dass gute Leistung mit gutem Geld abgegolten werden darf und soll. Die Herausforderung der Managementvergütung ist insofern nicht in erster Linie die Höhe des Gehalts, sondern dessen Zusammensetzung und die Ermittlungsmethode. Es können vier Ziele der leistungsorientierten Vergütung identifiziert werden:[28]

– Motivation;
– Bindung;
– Kosten;
– Ausrichtung.

Die Vergütung soll zum einen hoch genug sein, um die Motivation des Managers aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig soll die Bindung an das Unternehmen gestärkt werden. Die hierdurch anfallenden Kosten müssen für die Aktionäre in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung stehen. Eine besondere Rolle spielt die Ausrichtung. Hiermit ist die Angleichung der Investorenziele mit den persönlichen Zielen des Managers gemeint.

Diese vier Ziele gehen mit einigen Risiken einher, wie dem Bindungsrisiko, wenn Managertalente abgeworben werden, oder dem Ausrichtungsrisiko, wenn zwischen Management und Eignern unterschiedliche Ziele dominieren. Deshalb sind Risikoanalysen (Szenarienanalysen, Simulationen) von großer Bedeutung. Denn schließlich muss die Managementvergütung auch als Chance für die nachhaltige Unternehmensführung gesehen werden. Wenn hervorragende Leistung entsprechend vergütet wird, dann sind Anreiz, Motivation, Bindung und Ausrichtung gegeben, um die Ziele des Unternehmens zu erreichen.

[28] *Hostettler* (2006), 22-27.

Sozialer Auftrag

Nikolaus Dimmel

Zur Rolle des gemeinnützigen Wohnbaus im Kontext der Armutsbekämpfung

I. Wohnen als sozialer Konflikt

Wohnungspolitik, nämlich die Errichtung sowie der Zugang zu leistbarem, sozial und gesundheitlich verträglichem Wohnungsbestand, ist zentraler Bestandteil des Sozialreformismus.[1] Auch die Akzeptanz gegenüber dem Wohlfahrtsstaat hängt davon ab, ob und inwieweit er die Wohnungsfrage als Teil der sozialen Frage zu lösen imstande ist.[2] Zugleich war und ist die Errichtung und Zurverfügungstellung derartiger Sozialwohnungen auch ein Instrument der Etablierung wohlfahrtsstaatlicher Versorgungsklassen.[3]

Dabei spielen öffentliche Akteure (Gemeindebau) und der Dritte Sektor (gemeinnützige Bauvereinigungen) eng zusammen.[4] Der Impact öffentlicher und gemeinnütziger Wohnungswirtschaft ist weitreichend: Er ermöglicht Beschäftigung und gelungene Migration, vermeidet soziale Probleme wie Armut, gesundheitliche Belastungen oder abweichendes Verhalten im öffentlichen Raum. Kürzt man direkte und indirekte Förderungen und Transferleistungen bei Errichtung und Zugang zu Sozialwohnungen, löst dies aufgrund des Rückgangs nachfragefähiger Einkommen nicht nur erhebliche volkswirtschaftliche Probleme aus,[5] sondern erweitert und konzentriert Armutsrisikolagen im sozialen und geografischen Raum.[6]

---

1 *Wilensky* (1975).
2 *Ullrich* (2008).
3 *Alber* (1984); *Egner* u.a. (2004).
4 *Nowotny/Heidl* (1994).
5 *Blaas/Wieser* (2004).
6 *Alisch/Dangschat* (1998); *Heyn/Braun/Grade* (2013).

II. Armut und Wohnen

Der Zusammenhang von Armut und Wohnen ist komplex. Einerseits gibt es zu wenig leistbaren und zugänglichen Wohnraum für armutsgefährdete und marginalisierte Populationen, andererseits verkörpern die Wohnkosten einen an Bedeutung gewinnenden Armutsrisikofaktor in Mittelstandshaushalten. In der Tat gilt zudem auch eine wachsende Zahl von Personen als armutsgefährdet, die (als Eigner) in Eigentumswohnungen oder Einfamilienhäusern leben.

2012 waren in Österreich 1,5 Mio. Personen armuts- oder ausgrenzungsgefährdet. Das entsprach 18,5% der Gesamtbevölkerung. 14,4% (1,2 Mio.) der Bevölkerung waren 2012 einkommensbezogen armutsgefährdet, 4% der Gesamtbevölkerung waren erheblich materiell depriviert und 7,6% (nur Personen unter 60 Jahren) lebten in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität. Von den 1,2 Mio. finanziell deprivierten Personen in Österreich lebten 282.000 (24% der Risikogruppe) im Hauseigentum, 50.000 im Wohnungseigentum (6% der Risikogruppe), 260.000 in einer Gemeindewohnung (22% der Risikogruppe), 167.000 in einer Genossenschaftswohnung (14% der Risikogruppe) und 345.000 (30% der Risikogruppe) in einer Haupt- oder Untermietwohnung.[7] Ähnlich sieht das Bild bei den materiell Deprivierten aus. Ein Drittel der Armutsgefährdeten und materiell Deprivierten ist also Eigentümer. Leistbares Wohnen ist folglich Teil einer integrierten Wohnbau-, Sozial- und Armutspolitik.

Wer materiell erheblich depraviert oder armutsbedroht ist und nicht bereits im Wohnungseigentum oder Hauseigentum wohnt, ist am Wohnungsmarkt auf leistbaren Wohnraum im Gemeindebau oder im Segment der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft angewiesen. Angemerkt sei vorweg, dass sich Armut im Wohnen freilich längst nicht bloß darin ausdrückt, die Miete nicht zahlen zu können oder einen existentiell bedrohlichen Anteil seines Haushaltseinkommens für das „Dach über dem Kopf“ ausgeben zu müssen. Sie drückt sich auch in Überbelag, gesundheitlich beeinträchtigenden Wohnbedingungen, einem benachteiligenden Wohnumfeld (Lärm, Abgas, Staub) und anderem mehr aus. Armut kann „Zwangssesshaftigkeit“ (Unmöglichkeit des Wohnungswechsels trotz Überbelag) ebenso wie Zwangsmobilität (Delogierung) bedeuten. Die Lebenswelt Armutsgefährdeter/Armutsbetroffener ist vielfach dadurch gekennzeichnet, dass sie aufgrund fehlender Eigenmittel keinen Zugang zum geförderten Wohnraum haben, und aufgrund ihrer sozialen Stigmata oder aufgrund hoher Zugangshürden weder in der Mindestsicherung Zugang zu privatem Wohnraum haben noch im Gemeindewohnungsbestand adäquate Wohnversorgung finden können bzw. jahrelang auf Wartelisten stehen.

2012 lebten 1,6 Mio. Haushalte, das waren 45% aller Haushalte, in Mietwohnungen; 1,45 Mio. davon auf Grundlage eines Hauptmietvertrags, 1,1% davon auf Grundlage eines Untermietvertrags. Gemeindewohnungen stellen ein Fünftel, Genossenschaftswohnungen bzw. Wohnungen von gemeinnützigen Bauvereinigungen zwei Fünftel und private Mietwohnungen ebenfalls zwei Fünftel des Gesamtbestandes der Hauptmietwohnungen dar. Damit sind die Höhe der Hauptmiete und deren Entwicklung für die finanzielle Situation der Haushalte und ihre

---

[7] *Statistik Austria* (2013c).

Wohnsicherheit von erheblicher Bedeutung. Im Vergleich sind Gemeindewohnungen bei einer durchschnittlichen Quadratmetermiete von € 5,50 (inkl. Betriebskosten und USt.) die günstigste Wohnform. Genossenschaftswohnungen bzw. Wohnungen von gemeinnützigen Bauvereinigungen liegen mit einem Quadratmeterpreis von € 5,97 um 47 Cent über dem Niveau der Gemeindewohnungen. Der Quadratmeterpreis für private Mietwohnungen schließlich beläuft sich auf € 6,81.[8]

Zwischen 2000 und 2010 ist die durchschnittliche Quadratmetermiete von € 4,59 auf € 6,17 um 34,5% gestiegen[9], wobei die Preissteigerung bei vor 1945 errichteten Wohnungen 45% erreichte, während sie bei den nach 1945 errichteten gemeinnützigen Mietwohnungen und Gemeindewohnungen mit 27,2% unterdurchschnittlich war.[10] Indes erreichte die kumulierte Inflation 2000-2010 21%. Folglich sind die Mieten in allen Segmenten über der Inflationsrate gestiegen, besonders stark bei Altbaumietwohnungen. GBV-Mietwohnungen haben sich 2005-2010 um 11,5% verteuert, Gemeindewohnungen um 8,8%, private Mietwohnungen um 21,7%.[11] Neuvertragsabschlüsse in Gemeindewohnungen haben sich 2004-2009 um 9% verteuert, in Wohnungen gemeinwirtschaftlicher Bauträger um 10,8%. Die Löhne sind demgegenüber 2000-2010 um 22% gestiegen. Folglich müssen unselbstständig erwerbstätige Mieterhaushalte einen wachsenden Anteil ihres Netto-Einkommens für Wohnkosten aufwenden. Alle Mieterhaushalte zusammen entrichteten 2010 pro Monat € 615,2 Mio. per anno also € 7,4 Mrd. Der laufende monatliche Wohnungsaufwand der Haushalte (bei Mietwohnungen die Miete bzw. das Nutzungsentgelt, bei Eigentumswohnungen Rückzahlungen bzw. Annuitäten, Betriebskosten, Heizung, Warmwasser, Garagen-/Abstellplatzkosten) lag 2013 pro Hauptmietwohnung bei € 477, also bei 6,89 €/m². Signifikant ist das West-Ost-Gefälle: während in Vorarlberg durchschnittlich € 586 und in Salzburg € 553 entrichtet wurden, waren es in Kärnten € 413 und im Burgenland € 404.[12]

Fassen wir zusammen, dann stehen drei Viertel aller Hauptmietwohnungen unter starkem öffentlichem Einfluss und der dynamische Anstieg der Mieten wird vorwiegend von privaten Vermietern verursacht,[13] während Gemeinden und gemeinnütziger Wohnbau den allgemeinen Trend abschwächen. *Gstach*[14] zufolge verursachte die von privaten Vermietern ausgelöste reale Hauptmietzinssteigerung von 22% 1994-2004 einen Konsumverlust von € 4 Mrd. und den Verlust von 30.000 Arbeitsplätzen.

---

[8] Statistik Austria.

[9] Hier ist auch die statistisch bedingte Steigerung 2004 enthalten, die auf die Umstellung der MZ-Erhebung zurückzuführen ist.

[10] *Tockner* (2012a).

[11] *IFES* (2010).

[12] *Statistik Austria* (2013c).

[13] *Baumgartner* (2013).

[14] *Gstach* (2005), 4.

III. Dekommodifizierung des Wohnens

1. Akteure und Entwicklungsdynamik

Während die Gemeinden den sozialen Wohnbau zwischen Anfang der 1920er und Anfang der 1930er Jahre sowie zwischen den 1950er und Ende der 1970er-Jahre vorantrieben (Träger, Errichtung, Verwaltung), übernahmen seit den 1980er Jahren gemeinnützige Bauvereinigungen sukzessive die Aufgabe einer erschwinglichen Wohnversorgung mit einer ausdrücklichen Fokussierung auf die Mittelschicht. Einsetzend mit Beginn der 1980er zogen die Gemeinnützigen hinsichtlich des Bauvolumens und Wohnangebots schrittweise mit dem Gemeindebau gleich. Dabei gewann die Errichtung von Wohnungs- und Reihenhauseigentum zunehmend an Gewicht. Im internationalen Vergleich[15] ist Österreichs Wohnbaupolitik durch eine Dominanz der Gemeinnützigen, einen relativ geringen Mitteleinsatz sowie eine hohe Neubau- und Sanierungsleistung[16] gekennzeichnet.[17]

Dabei ist die soziale Wohnversorgung durch einen engen Zusammenhang zwischen Wohnbauförderung und gemeinnützigen Bauvereinigungen sowie den Gemeinnützigen und den Gemeinden geprägt. In beinahe allen mittelgroßen Städten kommt den gemeinnützigen Bauvereinigungen heute die Aufgabe der Verwaltung vormals kommunaler Wohnungen zu. Im Gegensatz dazu verwaltet Wien durch das öffentlich-rechtliche Unternehmen „Wiener Wohnen" ca. 210.000 Wohnungen. In mehr als 2.300 Gemeindebauten wohnen rund 500.000 BewohnerInnen, also ein Viertel aller Einwohner Wiens. Bei der Errichtung von Gemeindewohnungen treten die Gemeinden vielfach selbst als Bauherr und Vermieter in Erscheinung, bei Genossenschaftswohnungen stellen Gemeinden vielfach die Liegenschaften zur Verfügung und nutzen allenfalls Zuweisungsberechtigungen. In traditionell sozialdemokratisch regierten Gemeinden dominiert in der Tendenz der Gemeindebau, während in traditionell christlich-sozial regierten Gemeinden die Zahl der durch Gemeinnützige errichteten Wohneinheiten überwiegt. Der größte Anteil an Wohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen findet sich in Oberösterreich und im Burgenland (70% des Wohnungsbestandes im Geschoßbau), während in Wien nur 25% erreicht werden. Im Wohnungsneubau, wo die Gemeinnützigen ein Drittel aller Fertigstellungen verbuchen, dominieren die Gemeinnützigen vor allem in den östlichen Bundesländern. Die gesellschaftliche Nutzenorientierung gemeinnütziger Bauvereinigungen wird durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) gewährleistet, demnach gemeinnützige Bauträger nur beschränkt Gewinne erzielen dürfen, diese für Wohnbaumaßnahmen investieren müssen und bei der Miethöhe an die Kostenmieten gebunden sind.[18]

2007 waren 20% aller Wohnungen gemeinnützig errichtet und verwaltet; 1980 lag dieser Anteil noch bei unter 10%. 2011 lag der Verwaltungsbestand der gemeinnützigen Bauvereinigungen bereits bei 23% des gesamten Wohnungsbestandes bzw. 841.000 Wohnungen. Im städtischen Geschoßbau waren es 2011

[15] *Donner* (2000).
[16] *Lugger/Amann* (2006).
[17] *Schoibl/Stöger* (2014).
[18] *GBV* (2011).

bereits 40%. Die Gemeinnützigen verwalten überwiegend Mietwohnungen (70%) – rund 30% ihrer Verwaltungsobjekte sind Eigentumswohnungen. Insgesamt haben sie bis dato 901.000 Wohnungen errichtet (alleine 2011 betrug die Zahl der Fertigstellungen 16.800 Wohnungen). Von 592.000 Miet- und Genossenschaftswohnungen wurde der Großteil selbst errichtet, etwa 36.000 Wohnungen werden für Gemeinden verwaltet. Der Großteil davon liegt in Geschoßbauten, ein kleiner Teil (26.000) liegt in Siedlungs- und Reihenhäusern.

2. Instrumente

Das System der wohnungspolitischen Regulierung basiert in Österreich auf einer flexiblen Kombination von (a) öffentlich geeignetem Wohnraum (Gemeindewohnungen), (b) der öffentlich geförderten Errichtung von Wohnraum (Objektförderung), (c) unterschiedlichen Formen der bedarfsgeprüften Kofinanzierung der Aufwendungen zur Deckung des Wohnbedarfs (Subjektförderung), (d) Steuerbefreiungen bzw. Absetzbeträgen, (e) Miet- und Wohnbeihilfen sowie (f) der Regulierung von Mieten. Wesentlicher Faktor beim Zugang Armutsgefährdeter zu leistbarem Wohnraum ist die Wohnbauförderung der Bundesländer.

Die Grundlage der Wohnbauförderung der Länder basiert(e) bis 1989 auf den Bundes-Wohnbauförderungsgesetzen 1954, 1968 und 1984 sowie dem Bundessonderwohnbaugesetz 1982 (Zinsen- und Annuitätenzuschüsse zu Hypothekardarlehen von Gemeinden und gemeinnützigen Bauvereinigungen), nach 1989 ausschließlich auf Wohnbauförderungsgesetzen und entsprechenden Durchführungsverordnungen der Bundesländer. Annexmaterien der Wohnbauförderung liegen vor allem im Zivilrecht (Mietrechtsgesetz, Wohnungseigentumsgesetz, Konsumentenschutzgesetz), im Gemeinnützigkeitsrecht (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz) und Sozialrecht (Bedarfsorientierte Mindestsicherung).[19] Auf Gemeindeebene berühren Raumplanung und Baupolizei die Wohnbauförderung; zudem wirken die Gemeinden in einigen Bundesländern bei der Umsetzung der Wohnbauförderung mit.

Dieses im Rahmen des Sozialwohnungsbaus zum Einsatz gelangende Bündel an Interventions- und Regulierungsformen war und ist durch das nicht-akkordierte Nebeneinander des selektiv geregelten Zugangs zu Gemeindewohnungen (über Wohnungsämter), zu Genossenschaftswohnungen (Förderung von Mietaufwand und Wohnungs-/Hauseigentumsbildung), Mietbeihilfen sowie Mietkostenzuschüssen aus Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung einschließlich der Hilfe in besonderen Lebenslagen sowie der Wohnungseigentumsförderung auch für am freien Markt errichtete Wohnungen geprägt. Auf der Ebene des einzelnen Haushaltes laufen noch immer vielfach mehrere (wechselseitig subsidiäre) Transferleistungen zusammen, wohingegen rechts- und sozialpolitisch einheitliche Leistungszugänge und -höhen sowie eine einheitliche und bedarfsdeckend ausgestaltete Leistungsgrundlage zweckmäßig wären.

[19] *Mundt/Amann* (2009).

Weil 80% der Wohnbauleistung in Österreich (mit rückläufiger Tendenz) von der öffentlichen Hand durch Darlehen zu niedrigen Zinsen, Zuschüsse zu Kreditkosten, Beihilfen, Steuerverzicht-Regelungen und bedarfsgeprüfte Transferleistungen kofinanziert werden,[20] spielt die rein private Wohnbautätigkeit in Österreich eine nachgeordnete Rolle. Aus der Wohnbauförderung stammen etwa 90% der gesamten Fördermittel (etwa 0,9% des BIP) für den Wohnungsbau. 1989-2008 waren die Zuweisungen im Rahmen des Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzes (1989) zweckgebunden (etwa 10% der Lohn- und Einkommensteuer, Körperschafts- und Kapitalertragsteuer).[21] Seit 2009 fällt die Mittelverwendung für die Wohnbauförderung in die autonome Gestion der Bundesländer. 70% der aufgebrachten Mittel stammen heute vom Bund, 30% von den Bundesländern.[22]

Der Schwerpunkt der Wohnbauförderung liegt auf der Objektförderung,[23] wenngleich seit 2001 der Anteil der Subjektförderung (mit erheblichen Unterschieden zwischen den Bundesländern) dynamisch zunimmt (2008: 12%).[24] Diese partielle Umstellung vom System der Objekt- auf jenes der Subjektförderung ist umstritten, wird jedoch mit der höheren Treffsicherheit von Wohnbeihilfen gegenüber Darlehen für Wohnbauvorhaben argumentiert.[25] Zu den Objektförderungen zählen Landesdarlehen oder Annuitätenzuschüsse zu Bankdarlehen, zu den Subjektförderungen Wohnbeihilfen, Eigenmittelersatzdarlehen, Mietzinsbeihilfen nach EStG sowie der 25%-Wohnkostenanteil am Mindeststandard der Mindestsicherung (in den Bundesländern jeweils unterschiedlich durch weitergehende Pflicht-und Kann-Leistungen ergänzt). Wohnbeihilfen der Wohnbauförderung werden zu 70% im objektgeförderten Bereich, zu 20% im ungeförderten Bereich (nicht in Niederösterreich) und zu 10% im Bereich der Wohnungssanierung gewährt.[26]

Bei der Bemessung der Wohnbeihilfe werden ein zumutbarer Wohnaufwand sowie ein maximal anrechenbarer Wohnaufwand festgelegt und dem Haushaltseinkommen gegenübergestellt. Überschreitet der Mietaufwand den zumutbaren Wohnaufwand, kann Wohnbeihilfe gewährt werden. Wohnbeihilfe und Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherungen sind wechselseitig anrechenbar. Der Bezug einer Wohnbeihilfe im ungeförderten Bereich ist äußerst unterschiedlich ausgestaltet, setzt etwa in Wien ein Mindesteinkommen oder in Vorarlberg ein Vollzeiteinkommen voraus. In mehreren Bundesländern können Wohnungen oberhalb eines Mietpreisschwellwertes nicht gefördert werden. Sowohl im Bereich der Wohnbeihilfe als auch im Bereich der Mindestsicherung

---

[20] *Czerny* (1987); *Kunnert/Baumgartner* (2012).

[21] Seit 1996 wird die Wohnbauförderung vom Steueraufkommen entkoppelt den Ländern zugeteilt.

[22] *AK-NOE* (2012).

[23] *Streissler/Friedrich* (2012).

[24] *Streimelweger* (2010); *Mundt/Amann* (2009).

[25] *Bauer* (2014).

[26] *Mundt/Amann* (2009). Während die Wohnbeihilfen in Oberösterreich demnach etwa 25% aller Wohnbauförderungsausgaben darstellen, ist deren Anteil in Tirol, Salzburg und Burgendland gering.

werden tatsächlich anfallende Wohnkosten in mehreren Bundesländern nur dann bezuschusst, wenn sie unterhalb eines maximal anrechenbaren Wohnaufwandes liegen.[27] Liegt der Mietzins über dem jeweiligen Schwellwert, so ist eine Beihilfengewährung ausgeschlossen.[28] Darüber hinaus sind auch die Einkommensgrenzen, innerhalb derer Wohnbeihilfen gewährt werden können, je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet.

Das Volumen der Wohnbeihilfen im Rahmen der Subjektförderung (ohne Rechtsanspruch) liegt bei 335 Mio. (2008),[29] ergänzt durch die Hilfe zur Sicherung des Wohnbedarfes (mit Rechtsanspruch) im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Höhe von ca. € 109 Mio. (2011).[30] Hinzu kommen Mietzinsbeihilfen nach dem EStG in Höhe von knapp € 3 Mio.

Ungeachtet des Vorliegens einer hohen Nichtinanspruchnahme adressiert und erreicht die Wohnbeihilfe weitaus überwiegend armutsgefährdete Haushalte: 37,9% der Wohnbeihilfenbezieher befinden sich im 1. Einkommensdezil (Äquivalenzeinkommen), 28,5% im zweiten Dezil und weitere 13,3% im dritten Dezil. Knapp 80% flossen damit (2000) in die untersten drei Haushaltseinkommensdezile.[31] Die Wohnbeihilfe verringert indes die durchschnittlichen monatlichen Bruttowohnkosten bei Marktmieten um 2,7%, bei reduzierten Mieten (GBV und Gemeinden) um 2,1%. Den weitaus höchsten Effekt hat die Wohnbeihilfe in Alleinerziehendenhaushalten, in denen die Miete um 7,2% reduziert wird.[32] Im untersten Dezil stellt die Wohnbeihilfe bereits durchschnittlich 21,1% des Bruttohaushaltseinkommens (Äquivalenzeinkommen).[33] Gleichwohl ist die Höhe der Wohnbeihilfe länderspezifisch unterschiedlich gedeckelt, in Kärnten etwa mit € 130 + € 30 Betriebskostenzuschuss für eine Person, € 170 + € 30 Betriebskostenzuschuss für zwei Personen, € 200 + € 40 Betriebskostenzuschuss für 3 Personen usf.[34]

Komplementär zur Wohnbeihilfe erleichtern Eigenmittelersatzdarlehen in Wien, Burgenland und Oberösterreich ggf. die Finanzierung für einkommensschwache Schichten beim Zugang zum geförderten Wohnbau,[35] allerdings bergen die angesetzten Einkommensgrenzen erhebliche Zugangsschwellen.

---

[27] Z.B. Salzburg, www.stadt-salzburg.at.

[28] Z.B. Steiermark, www.soziales.steiermark.at.

[29] *Mundt/Amann* (2009).

[30] www.sozialministerium.at; Basis: BMS-Geldleistungen im Rahmen der Pflichtleistung; eigene Berechnungen auf Grundlage der Annahme, dass 25% des Mindeststandards für Wohnzwecke zweckgewidmet sind.

[31] *Knittler* (2009).

[32] *Czasny* u.a. (2008) auf Basis EU-SILC 2005.

[33] *Mundt/Amann* (2009).

[34] www.bawo.at.

[35] *Mundt/Amann* (2009).

IV. Herausforderungen

Cum grano salis ist die Entwicklung der Wohnbauförderung und Wohnbautätigkeit seit den 1980er Jahren durch eine im EU-Vergleich abgeschwächte Liberalisierung der Wohnpolitik,[36] eine Lockerung der Sozialbindung von gefördertem Wohnraum[37] sowie den Verkauf von bundeseigenen Mietwohnungen geprägt.[38] Alleine 1999-2006 sank der Anteil der Wohnbauförderung am BIP vom 1,3% auf 1%[39] und weiter auf bis dato 0,9%. Zugleich führte der Ersatz der Kategoriemietzinsobergrenzen durch das Richtwertsystem zu einer scharfen sozialen und funktionalen Segmentierung des Wohnungsmarktes zwischen Gemeindebau, gemeinnützig errichteten Wohnungen und privatem Wohnbau.[40] Das Verständnis der Bundesländer betreffend den Zweck der Wohnbauförderung wandelte sich seit den 1980er Jahren (sieht man von Wien ab) programmatisch hin zu einem Eigentumsmodell:[41] Wohnbaupolitik wird verstärkt als Beitrag der öffentlichen Hand zur privaten Vermögensbildung durch Wohnungseigentum verstanden. 1981-2012 stieg die Zahl der Haus- und Wohnungseigentümer (Hauptwohnsitze nach Rechtsverhältnis) von 1,27 Mio. auf 1,83 Mio., während die Zahl der Hauptmieter von 1,14 Mio. auf 1,47 Mio. vergleichsweise moderater anstieg. 1981-2008 zeigte die Entwicklung des Wohnungsbestandes nach Eigentums- und Nutzungsverhältnissen eine Zunahme des Hauseigentums von 43% auf 47%, des Wohnungseigentums von 9% auf 14%. Demgegenüber sank die Zahl der kommunalen Mietwohnungen von 11% auf 8% sowie die Zahl der privaten Mietwohnungen von 27% auf 18%. Gestiegen ist indes der Anteil der GBV-Mietwohnungen von 10% auf 13%.[42] 2012 wohnten also 61% der Österreicher im eigenen Haus oder in der eigenen Eigentumswohnung: „Österreich ist aus einem Mieter-land zu einem Land mit Wohneigentum geworden".[43]

Vor diesem Hintergrund wurde 2008 210.000 Personen (5,5% der Haushalte) Wohnbeihilfe gewährt,[44] während 2011 ca. 120.000 Bedarfsgemeinschaften Geldleistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung bezogen. Das entspricht einer Gesamtzahl von knapp 330.000 Haushalten, die Leistungen zur Deckung ihres Wohnbedarfes erhielten. Demgegenüber waren im Längsschnitt 2004-2012 12% aller knapp 3,65 Mio. Haushalte, also 438.000, armutsgefährdet.[45] Dies deutet zum einen darauf hin, dass die Schwellwerte (zumutbarer Wohnaufwand; zustehender haushaltsbezogener Mindeststandard) deutlich unterhalb der

---

[36] *ÖGPP* (2008).

[37] *Schoibl* (2007). Nach zehnjähriger Frist kann in den meisten Bundesländern gefördertes Wohnungseigentum frei vermietet oder zu Spekulationszwecken leergehalten werden. Zugleich wird flächig auf die Entwicklung von Eingriffen in Wohnungsleerbestand oder Spekulationsflächen verzichtet.

[38] *AK-NOE* (2012); *Schoibl/Stöger* (2014).

[39] *Schoibl/Stöger* (2014).

[40] *Eick/Sambale* (2005); *Stöger* (2008).

[41] *Streimelweger* (2010); *Tockner* (2012b).

[42] *Streimelweger* (2010).

[43] *Lugger/Amann* (2013).

[44] *Mundt/Amann* (2009).

[45] *BMASK* (2011).

EU-SILC-Armutsgefährdungsschwelle liegen, andererseits auf eine erhebliche Nichtinanspruchnahme,[46] wenngleich Leistungen der Wohnbeihilfe nicht mit Rechtsanspruch ausgestattet sind und daher eine zweifelsfreie Berechnung der „Non-Take-Up-Rate" nicht möglich ist.

Betrachtet man im Übrigen die Verteilung der Armutsgefährdeten 2012 nach Sozialleistungsbezug (also: nach Bezug von Wohnbeihilfe und Mindestsicherung), so wohnten 7% im Hauseigentum, 10% in Wohnungseigentum, 31% in Gemeindewohnungen, 13% in Genossenschaftswohnungen, 27% zur Hauptmiete und 26% mietfrei in einer Wohnung oder einem Haus.[47] Auch die Verfügbarkeit von direkt oder indirekt gefördertem Wohnraum schützt also nicht vor Armutsgefährdung. Umgekehrt muss die Versorgung mit leistbarem Wohnraum als Teil einer umfassenderen, integrierten Strategie zur Überwindung von Armutsgefährdungslagen verstanden werden.

Im Modell begünstigt die Verlagerung von der Objektförderung zur Subjektförderung und damit der Ausbau der bedarfsgeprüften Instrumente der Miet- und Wohnbeihilfen einkommensschwächere Haushalte, die ansonsten sozial ungeschützt in den vergleichsweise teuren Wohnungen des privaten Wohnungsmarktes untergebracht sind.[48] Nun beziehen aber nur 6% der Bevölkerung Wohnbeihilfen, während die Armutsgefährdungsraten deutlich höher liegen und insofern nicht nur institutionelle Ausschlüsse, sondern auch eine hohe „Non-Take-Up-Rate" vermuten lassen. Tatsächlich schließt das Wohnbeihilfenregulativ im Bereich ungeförderter Wohnungen vielfach zu teure und aus anderen Gründen nicht-geeignete Wohnungen aus. Tatsächlich können mit Wohnaufwendungen verbundene Armutsfallen auch in mittleren Einkommensschichten auftreten, wenn das monatliche Haushaltsnettoeinkommen nur knapp über den noch förderbaren Einkommenshöchstgrenzen liegt, sodass auch Betroffene mit komplexem sozialen Problemlagen auf das teure Segment des privaten Wohnungsmarktes angewiesen sind. Insoern existieren also Zugangs- und Versorgungslücken. 2008-2010 stieg der Anteil der von sehr hohem Wohnaufwand betroffenen Armutsgefährdeten von 43,2% auf 49,2%.[49] Insofern kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass „das Leistbarkeitsproblem (…) unter den Armuts- und Ausgrenzungsgefährdeten durch die Subjektförderung nicht effektiv entschärft" wird.[50] Auch die bedarfsorientierte Mindestsicherung hat kein bedarfsdeckendes Wohnkostenregime etabliert.[51] Nur in Tirol und Vorarlberg besteht in der bedarfsorientierten Mindestsicherung Anspruch auf Übernahme der tatsächlich anfallenden Wohnkosten. In allen anderen Bundesländern sind die Betroffenen mit Leistungsausschlüssen konfrontiert. Auf den freien Mietmärkten, auf die sie verwiesen werden, sind die Betroffenen dann vielgestaltig mit stigmatisierenden

---

[46] *Dimmel/Fuchs* (2014).
[47] www.statistik.at.
[48] *Schoibl/Stöger* (2014). Allerdings sind Wohnbauförderungsschemata Ländersache, deshalb variieren die Bedingungen für eine Anspruchsberechtigung in jedem Bundesland.
[49] *BMASK* (2012).
[50] *Schoibl/Stöger* (2014), 316.
[51] *Dimmel* (2011).

Praktiken, hohen Wohnkosten, geringer Wohnqualität und prekären Wohnumfeldbedingungen konfrontiert.[52] 18%, also 1,56 Mio. Menschen, sind im Ergebnis mit einem Wohnungsaufwand (Miete und Betriebskosten, abzüglich Wohn- und Mietbeihilfe) konfrontiert, der mehr als 25% ihres verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens absorbiert.[53] 49% von ihnen sind Ein-Eltern-Haushalte, 39% sind allein lebende PensionistInnen, 31,5% sind Menschen mit Migrationshintergrund.[54]

Unter diesen Bedingungen versuchen einkommensschwache oder sozial ausgegrenzte Wohnungssuchende sowohl dem freien wie auch dem geförderten Wohnungsmarkt auszuweichen und drängen auf den öffentlichen Wohnungsmarkt. Obgleich Landeshauptstädte wie Graz, Linz oder Salzburg, abgesehen von der Bundeshauptstadt, über erhebliche kommunale Wohnungsbestände verfügen, können sie damit die Nachfrage nach leistbarem Wohnraum nicht mehr decken, was zwischenzeitig zu komplexen Reihungsvorgängen auf den kommunalen Wohnungsvergabelisten führt. Dies spiegelt den riskanten Trend einer Vermarktlichung der sozialen Daseinsvorsorge und Ökonomisierung der sozialen Reproduktion wider. Dieser Trend hin zu einer zunehmenden Vermarktlichung des Wohnraums trägt nicht nur zu seiner Gentrifizierung bei, worin Einkommensschwache entweder marginalisiert oder überhaupt aus dem sozialen Raum verdrängt werden,[55] sondern auch zu Polarisierungen der Wohnversorgung zwischen privilegierten Wohnlagen einerseits und strukturschwachen Wohngebieten, die von anomischen Lebenslagen, Arbeitslosigkeit, Armut, Devianz, Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit durchzogen sind.

V. Impact der Gemeinnützigen

Noch immer trägt der hohe Anteil der Objektförderung in Verbindung mit den verfügbaren Gemeindewohnungen dazu bei, Wohnkosten niedrig zu halten.[56] Trotzdem umfasst der Wohnaufwand bereits durchschnittlich 21,6% des privaten Konsums.[57] Immerhin 27% des Gesamtwohnungsbestandes fielen 2010 unter das WGG. Vor diesem Hintergrund tragen die gemeinnützigen Bauvereinigungen aufgrund der durch das WGG vorgegebenen Einnivellierung der Mieten unter Marktniveau erheblich zur Leistbarkeit des Wohnens von Mittelschichten bei. Zwar korreliert die Wohnzufriedenheit allgemein mit den Armutsbelastungsindikatoren; zugleich aber ist die Wohnzufriedenheit bei den Wohnungen der gemeinnützigen Bauträger deutlich höher als jene in Gemeindewohnungen und privaten Hauptmietwohnungen.[58] Der soziale Mietwohnungsbestand der GBV, 24% des Wohnungsbestandes, ergänzt in diesem Zuschnitt die sozialpolitische Zwecksetzung der insgesamt 300.000 Gemeindewohnungen. Während im Be-

---

[52] *Dangschat* (2014).
[53] *BMASK* (2011).
[54] *Volkshilfe* (2012).
[55] *Häußermann/Kapphan* (2004).
[56] *Knittler* (2009), 302.
[57] *Amann/Mundt* (2014), 765.
[58] *Czasny/Stocker* (2007).

reich der Gemeindewohnungen zwei Drittel der BewohnerInnen Einkommen unter 60% des Medianeinkommens aufweisen, sind es nur 39% im GBV-Bereich.[59] Während also die GBV Mittelschichten adressieren, deckt der kommunale Wohnungsmarkt im Wesentlichen die Wohnbedarfe von Unterschichten ab.

Insofern erreichen die gemeinnützigen Bauvereinigungen mit ihrem Anbot die wachsende Anzahl von Einkommensschwachen und/oder sozial auffälligen/unangepassten/stigmatisierten Personen nur eingeschränkt oder gar nicht. Weil für diese Gruppen einerseits selektiv Zugangshürden zum Bezug von Wohn- bzw. Mietzinsbeihilfen im nicht-geförderten Bereich erhöht wurden[60], also etwa marktinadäquate Obergrenzen für Transferleistungsansprüche eingezogen wurden, andererseits die Zahl verfügbarer Gemeindewohnungen mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt hält, leben Armutshaushalte häufig in teuren, überbelegten, schlecht ausgestatteten, privat vermieteten Wohnungen.[61] Dies spiegelt sich auch und insbesondere im Bereich der Wohnversorgung von MigrantInnen wider.[62] Auf diese Weise bleibt der gesamte (private) Substandard-Wohnungsmarkt der Armutsbevölkerung (3% des Wiener Wohnungsbestandes) vorbehalten. Ihre Mitglieder geben einen überwiegenden Teil ihres Haushaltseinkommens für die Bedeckung des Wohnbedarfs aus. Ein Teil dieser einkommensschwachen Haushalte bleibt der Gefahr von Zwangssesshaftigkeit, Zwangsnomadisierung und/oder Wohnungslosigkeit ausgesetzt.[63] Dessen ungeachtet wurde vor allem in Wien die Verwendung des Gemeindewohnbaus auch und gerade für sozial Schwache weiter forciert, vor allem durch die Angebote der integrativen Wiener Wohnungslosenhilfe.[64]

Im Vergleich dazu deckt der mit dem Wohnbauförderungsrecht verklammerte gemeinnützige Wohnbau im Wesentlichen Wohnbedarfe integrierter Mittelschichten ab und es kommt ihm insofern auch eine wesentliche Rolle im Kontext der Vermeidung von Armutsgefährdungslagen zu. Die einkommensabhängigen Wohnbeihilfen haben nachweislich hohe Verteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten,[65] während die Objektförderung mittlere und höhere Einkommen favorisiert. Umgekehrt entsprechen die selektiven Anspruchsvoraussetzungen der Wohnbauförderung und bedarfsorientierten Mindestsicherung der tatsächlichen Bedarfslage sowie dem Nachfragepotential gerade armutsgefährdeter bzw. armutsbetroffener Wohnungssuchender nicht oder nur eingeschränkt, sodass diese Gruppen zur Bedeckung ihres Wohnbedürfnisses auf den unzureichend ausgestatteten Gemeindewohnungsbestand oder auf sozial riskante Weise auf den privaten Mietwohnungsmarkt verwiesen sind. Darin liegt zugleich auch eine der zentralen künftigen Herausforderungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und ihrer Verschränkung mit dem Gemeinde(wohn)bau.

---

[59] *Mundt/Amann* (2009).
[60] *Holm* (2006).
[61] *Friedrichs/Kempen (*2004); *Dangschat* (2014).
[62] *Kohlbacher/Reeger* (2007).
[63] *Schoibl* (2007).
[64] *Fonds Soziales Wien* (2009).
[65] *Knittler* (2009), 295.

Christian Struber

Betreutes Wohnen als gemeinnützige Kernkompetenz

I. Demographische Entwicklung

Bei einer Gesamtbevölkerung von 8,46 Millionen Einwohnern (2012) wird die Bevölkerungsgruppe der Über-60-Jährigen in Österreich in zehn Jahren 2,5 Millionen Menschen stark sein. Ihre Zahl nimmt jährlich um etwa 30.000 zu, in den 2020er Jahren wird die Zunahme sogar jährlich 50.000 ausmachen. Noch rascher wächst die Gruppe der Hochbetagten. Während die Gesamtbevölkerung im Jahrzehnt von 2002 bis 2012 um 4,9% zulegte, wuchsen die Gruppen der 60- bis 74-Jährigen bzw. der Über-75-Jährigen um 16% bzw. 15%. Eine Herausforderung ist nicht nur die quantitative Zunahme der älteren Bevölkerungsgruppen, sondern auch die Zunahme von Demenzerkrankungen und von Intensivpflegefällen.

Generell ist der Anteil älterer Menschen in ländlichen und strukturschwachen Regionen höher als in Städten und wirtschaftlich prosperierenden Regionen. Dies ist einerseits eine zusätzliche Herausforderung für die betroffenen Gemeinden angesichts des damit verbundenen öffentlichen Aufwands bei gleichzeitig eingeschränktem Wachstumspotenzial, andererseits aber – aufgrund der Kaufkraft älterer Bevölkerungsgruppen – auch eine Chance in regionalwirtschaftlicher Hinsicht.[1]

Im Bundesland Salzburg lebten im Jahr 2010 120.000 Menschen im Alterssegment 60+, 2040 werden es rund 200.000 sein. Von den 120.000 Menschen in der Altersgruppe der Über-60-Jährigen bekommen 24.000 Pflegegeld, 5.000

[1] *IIBW* (2013b).

davon leben in stationären Einrichtungen (Heimen), 19.000 leben in den eigenen vier Wänden mit Unterstützung mobiler Dienste (3.600) oder mit Betreuung und Unterstützung durch Angehörige. Daraus ist ersichtlich, dass neben dem notwendigen Ausbau der stationären Einrichtungen vor allem die Notwendigkeit besteht, die Betreuung und Pflege in den eigenen vier Wänden weiterhin zu ermöglichen. Ein ganz wichtiges Instrument dazu ist der Ausbau des Angebots an Betreutem Wohnen, da neben der Betreuung und Pflege daheim bei Angehörigen auch ein Angebot für Menschen existieren muss, die nicht bei den Angehörigen leben können.

Schon derzeit wird ein großer Teil der Wohn- und Betreuungsformen im Alter durch von Gemeinnützigen errichtete Wohnanlagen abgedeckt; dies vor allem deshalb, weil die Gemeinnützigen durch ihren Sonderstatus langfristig und sicher finanzieren und investieren und damit ideale Partner für Betreutes Wohnen sind. Es gibt wenige private Investoren in diesem Bereich, lediglich im „Premiumsegment“ (Senioren-Residenzen) sind private Anbieter am Markt tätig.

II. Wünsche und Bedürfnisse älterer Menschen

Der Wunsch nach dem Verbleib in den „eigenen vier Wänden“ ist – nicht nur – bei der älteren Bevölkerung stark ausgeprägt. Aber gerade im letzten Lebensabschnitt ist die soziale Bindung zur Umgebung, zum eigenen Mikrokosmos sozusagen, besonders stark.

Es liegen zahlreiche mehr oder weniger fundierte Erhebungen zu den Wohnpräferenzen älterer Menschen vor. Das Ergebnis ist immer ähnlich: die Hitparade der Wünsche und Vorlieben zeigt, dass bei Pflegebedarf die Betreuung zu Hause an erster Stelle steht, eine Minderheit kann sich das Leben in einer Senioren-Wohngemeinschaft oder in einer Senioren-Residenz vorstellen, die Übersiedlung in ein Pflegeheim ist auf der Wunschliste an letzter Stelle.

Neben dem Wunsch nach dem Verbleib in den eigenen vier Wänden bekommt noch ein weiteres Ziel Bedeutung: die Nähe zu professionellen und qualitativen – meist mobilen – Betreuungseinrichtungen. Dabei geht es im Kern darum, sich sorgfältig gegen mögliche Risiken im Alter abzusichern: ein Leben ohne Barrieren sowie die Verfügbarkeit verlässlicher, leistbarer Serviceangebote.

III. Betreutes Wohnen

1. Definition

In Anlehnung an die Deutsche Norm DIN 77800 wurde 2012 die ÖNORM CEN/TS 16118 „Anforderungen an Dienstleistungen für ältere Menschen im Rahmen der Wohnform Betreutes Wohnen“ erlassen. Dabei geht es nicht so sehr um die Definition des technischen Produkts „betreute Wohnung“, sondern der damit verbundenen Betreuungsdienstleistung, „für in einer barrierefreien Wohnung innerhalb einer betreuten Wohnanlage lebende ältere Menschen, die

Grund- und Wahlleistungen umfasst und es ihnen ermöglicht, unabhängig zu wohnen und sich sicher zu fühlen".[2]

Zu unterscheiden ist zwischen obligatorischen Grundleistungen (Betreuung = Beratung, Information, Vermittlung und Organisation, soziale und kulturelle Aktivitäten; Alarmierungs- und Notrufsystem) und gesondert verrechneten Wahlleistungen, wobei Wahlfreiheit sowohl hinsichtlich der Leistungen als auch der Dienstleister bestehen muss. Definiert sind weiters die qualitativen und quantitativen Anforderungen an das Personal (eine Vollzeitstelle je 100 Wohneinheiten, mindestens jedoch 20 Minuten pro Woche je Wohneinheit, Vertretungsgewährleistung etc.). Wohnungsbezogene Definitionen betreffen die Größe (getrennter Wohn- und Schlafbereich, eigener Kochbereich) und Ausstattung (Barrierefreiheit) der Wohnung, sowie Gemeinschaftseinrichtungen und Lage der Wohnimmobilie (Erreichbarkeit der Nahversorgung), Verfügbarkeit von Dienstleistungen, Sicherheit. Schließlich umfasst die Norm Festlegungen zur Vertragsgestaltung und Qualitätssicherung von Betreutem Wohnen.

2. Erfahrungen mit Betreutem Wohnen

Im Jahr 2013 hat die Salzburg Wohnbau Gruppe eine Analyse von 233 Wohnungen in der Betriebsform „Betreutes Wohnen" durchgeführt. Dabei konnten folgende Ergebnisse ausgewertet werden:

- fünf von sechs dieser Wohnungen wurden an Singles vergeben;
- 2/3 davon waren Frauen;
- 25% der Bewohner waren älter als 80 Jahre;
- 60% waren zwischen 60 und 80 Jahre alt;
- Das Durchschnittsalter lag bei 73 Jahren.

Diese Analyse entspricht auch den Erfahrungen anderer Bauträger, die Wohnungen in der Betriebsform „Betreutes Wohnen" errichtet haben. Wohnen im Alter ist also vor allem „weiblich" und „alleinstehend". Noch ein Ergebnis ist höchst interessant:

- Knapp 80% der Bewohnerinnen und Bewohner von „Betreutem Wohnen" leben bis zu ihrem Tod in den Wohnungen.
- Lediglich 20% der Bewohnerinnen und Bewohner müssen aus dieser Form des Wohnens in ein Alten- bzw. Pflegeheim übersiedeln.

Eine dritte Erkenntnis konnte bei der Analyse der Wohnungen gewonnen werden: Betreutes Wohnen ohne das Angebot einer sozialen Grundversorgung (Soziale Arbeit) führt zu Unzufriedenheit und zu einer schlecht funktionierenden Hausgemeinschaft. Dadurch besteht auch die Gefahr, dass die Erwartungen der Bewohnerinnen und Bewohner nicht erfüllt werden und dadurch eine negative Stimmung gegenüber der Wohnform „Betreutes Wohnen" entsteht.

---

[2] *Lutz* u.a. (2012).

IV. Betreutes Wohnen als gemeinnützige Kernkompetenz

1. Wohn- und Betreuungsformen

Wie in diesem Beitrag bereits ausgeführt, werden aufgrund der demographischen Entwicklung Angebote von Wohn- und Betreuungsformen im Alter mehr denn je notwendig werden. Dabei werden mehrere verschiedene, aber aufeinander abgestimmte Angebote notwendig sein.

2. Stationäre Einrichtungen

Stationäre Einrichtungen sind das Rückgrat der Wohn- und Betreuungsformen im Alter. Im Bundesland Salzburg mit rund 550.000 Einwohnern leben derzeit knapp 5.000 Menschen in Alten- und Pflegeheimen. Zukünftig werden mehrere Formen von stationären Einrichtungen notwendig sein:

a) Altenheime: für Bewohnerinnen und Bewohner mit Pflegestufen zwischen 2 und 5;
b) Pflegeheime: für Bewohnerinnen und Bewohner mit sehr hohen Pflegestufen;
c) Pflegeheime mit besonderen Schwerpunkten: dabei werden für spezielle Erkrankungen Pflegeangebote geschaffen (z.B. für zu Pflegende mit neurologischen Erkrankungen).

Das Problem bei stationären Einrichtungen sind die hohen Kosten. Für die rund 5.000 Bewohnerinnen und Bewohner in den Salzburger Alten- und Pflegeheimen muss die öffentliche Hand – neben der Kostentragung durch die Bewohner (Pension, Pflegegeld) – knapp € 65 Mio. pro Jahr beisteuern, um die anfallenden Kosten decken zu können.

3. Wohnformen

Neben den stationären Einrichtungen gewinnen immer mehr spezielle Wohnformen für Senioren an Bedeutung. Grundvoraussetzung dafür ist barrierefreies Bauen bzw. behindertengerechte Wohnanlagen. Dabei kommt den Gemeinnützigen eine wichtige Rolle zu. Grundsätzlich sind verschiedene Wohnformen und Angebote notwendig:

a) Betreutes Wohnen: behindertengerechte Wohnanlagen mit zumindest einem Gemeinschaftsraum für Angebote der sozialen Grundversorgung;
b) Senioren-Tageszentren: in Ergänzung zu Betreutem Wohnen oder als Angebot für mehrere Wohnquartiere werden Tageszentren eine wichtige Ergänzung darstellen;
c) Hausgemeinschaften: auch bei dieser niederschwelligen Wohnform im Alter gibt es immer öfter Vereine oder Gemeinschaften, die sich zu Hausgemeinschaften zusammentun (z.B. Verein Christliche Senioren WG in Salzburg).

Durch den fast lückenlosen Ausbau mobiler Dienste in Österreich können in den beschriebenen Wohnformen die Bewohnerinnen und Bewohner sehr

lange in den „eigenen vier Wänden“ wohnen bleiben. Damit wird auch der Sozialstaat entlastet, weil die Kosten der öffentlichen Hand zur Ausfinanzierung dieses Angebots wesentlich geringer als bei stationären Angeboten sind. Im Bundesland Salzburg werden 19.000 Menschen in den „eigenen vier Wänden“ betreut, rund 3.600 davon nehmen mobile Dienste in Anspruch. Neben der Eigenleistung (Pension, Pflegegeld) hat die öffentliche Hand dafür im Jahr einen Beitrag von rund € 16 Mio. zu leisten, also wesentlich weniger als für die Bewohner in den Alten- und Pflegeheimen.

V. Gemeinnützige Kernkompetenz

Gemeinnützige leisten in Österreich einen großen Beitrag zu leistbarem Wohnen, auch und gerade im Alter. Der Generationenausgleich ist in der Gemeinnützigkeit sozusagen „Grundkonstruktion und Basis“ des Wirtschaftens. Gemeinnützige reinvestieren immer wieder in den Wohnbau, Erträge werden nicht aus den Unternehmen entnommen, sondern wieder in neue Wohnprojekte investiert. Damit bleibt das Vermögen im Wohnungskreislauf.

Dadurch sind auch Investitionen in Wohn- und Betreuungsformen im Alter eine Kernkompetenz der Gemeinnützigen. Viele österreichische GBV haben sich bereits seit vielen Jahren diesem Ziel verschrieben. In Kooperation mit sozialen Dienstleistern wie dem Roten Kreuz, dem Hilfswerk, der Caritas oder der Diakonie können Gesamtpakete angeboten werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Gemeinnützigen neben der Errichtung von stationären Einrichtungen (im Auftrag von Städten und Gemeinden) ideale Anbieter und Umsetzer für Projekte von Wohn- und Betreuungsformen im Alter sind. Durch die Fixierung auf die Gemeinnützigkeit und die damit verbundene langfristige Finanzierung und Bestandssicherung von Wohnanlagen sind die Gemeinnützigen ideale Partner in diesem Bereich.

Sasha Tsenkova

Krisenfestigkeit der sozialen Wohnungssektoren in Wien und Amsterdam

I. Einleitung

Die Krise, die an den Hypothekenmärkten der Vereinigten Staaten 2007/2008 begann, hat dramatische und anhaltende Auswirkungen auf Menschen und Wohnungsmärkte auf der ganzen Welt gehabt. Durch diese Auswirkungen wurde die Empfindlichkeit spezieller Wohnungsmärkte und besonderer Risikogruppen deutlich. Die Notwendigkeit wurde erkannt, auch im sozialen Wohnungssektor durch geeignete Maßnahmen eine größere Krisenresistenz aufzubauen.[1] In einem Umfeld von staatlichen Sparmaßnahmen und budgetären Engpässen in den Staaten ganz Europas werden Aufgaben, Zielsetzungen und insgesamt die Zukunft des sozialen Wohnungssektors zunehmend diskutiert. Das ist eine gesellschaftspolitisch hoch relevante Frage, die vor allem auch unsere Städte betrifft, wo mehr als zwei Drittel der Bevölkerung lebt und wo städtische Armut ein zunehmend brisantes Thema wird. Vergleichende Studien haben aufgezeigt, dass das Interesse am Angebot an Sozialwohnungen in einigen Staaten Europas wieder spürbar zunimmt, wobei vor allem Lösungen betont werden, die auf private oder gemeinnützige Anbieter aufbauen, um Effekte der „Armutsfalle" hintan zu halten.[2] In den Jahren nach der Globalen Wirtschaftskrise haben vor allem Länder mit einem stark verwurzelten sozialen Wohnungssektor Maß-

[1] *Bardhan* u.a. (2012).

[2] *CECODHAS* (2012); *Tsenkova/French* (2011); siehe den Beitrag von *Scanlon* in diesem Band, S. 197.

nahmen zur Angebotsausweitung im sozialen Wohnbau gesetzt, die als ökonomischer Impuls und zur sozialen Problemlösung dienen sollen, vor allem in größeren urbanen Zentren.

Wohnungsanbieter haben sich, genau wie Finanzierungssysteme, an die geänderten Bedingungen angepasst und innovative Lösungsmodelle hervorgebracht, etwa in den Niederlanden, Österreich und Deutschland.[3] Die Schwerpunkte liegen in mehreren Bereichen: Diversifizierung der Sozialwohnungsananbieter, Public Private Partnerships und die Entwicklung von „Mixed nities" im Bereich der Stadterneuerung. Mit diesem Artikel soll zur Debatte über die Krisenfestigkeit von Städten beigetragen werden, indem er die Widerstandsfähigkeit von sozialen Wohnungssektoren in der Ära nach der Krise beleuchtet.

II. Zielsetzung und Methoden

Das Hauptaugenmerk dieses Beitrags ist die angewandte Wohnungspolitik in Wien und Amsterdam. Beides sind Städte in Staaten mit unitären Mietenmärkten, die auf langfristig ausgelegte Investitionen in den sozialen Wohnbau aufbauen, eine Vielzahl von privaten, gewinn-beschränkten und gemeinnützigen Wohnungsanbietern vorweisen und eine breite Palette von fiskalischen und regulatorischen Maßnahmen einsetzen, um die Marktperformance des sozialen Wohnungssektors zu erhöhen.[4] Die Arbeitshypothese dieses Beitrags ist, dass Länder mit unitären Mietenmärkten, trotz ihrer nationalen Besonderheiten in Hinblick auf Institutionen und geschichtliche Entwicklung, besser gegen Krisen gewappnet sind als solche mit dualen Mietenmärkten. Dies mag daran liegen, dass die sozialen Wohnungssektoren in diesen Ländern besser ausgestattet und im System verankert sind und/oder eine bessere Interventionspraxis während der Globalen Wirtschaftskrise erlebten. In den untersuchten Städten mit unitären Mietenmärkten ist das soziale Wohnungssegment dominant und für breite Bevölkerungsschichten vom Mittelstand bis zu Niedrigverdienern offen.[5] In Wien liegt das soziale Segment bei 45% des gesamten Wohnungsbestands, in Amsterdam sind es sogar 50%. In beiden Städten spielt das private Mietensegment ebenfalls eine essentielle Rolle, während das Eigentum mit 19% in Wien und 26% in Amsterdam weit unter den nationalen Durchschnitten liegt.

Der Beitrag verfolgt konkret zwei Zielsetzungen. Erstens beschäftigt er sich mit den fiskalischen und regulatorischen Maßnahmen, die in den beiden Städten zum Wachstum des Sozialmietensektors beigetragen haben, und zweitens evaluiert er deren Krisenfestigkeit in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht.

Unter Anwendung qualitativer und quantitativer Methoden gliedert sich der Forschungsprozess in zwei Phasen. In der ersten Phase wurde die länderspezifische Literatur gesichtet und offizielle Darstellungen und Berichte analysiert, um einen Einblick in die nationalstaatlichen Reformstrategien zu gewinnen. In dieser Phase wurde auch eine Fragebogenerhebung konzipiert, die theoretische

[3] *Donner* (2011).
[4] *Matznetter* (2002); *Ghekiere* (2007).
[5] *Kemeny* u.a. (2005).

Grundlage für einen Städtevergleich erarbeitet und offizielle Datenquellen ausgewertet. Die zweite Phase beinhaltete die tatsächliche Feldforschung, wobei durch eine Erhebung in Wien und Amsterdam 2009 eigene Datenreihen generiert und in beiden Städten in Summe rund 40 Expertengespräche durchgeführt wurden. Gesprächspartner waren Politikverantwortliche, Sozialwohnungsanbieter, Stadtplaner und Fachexperten. Anfang 2013 wurden in einer zweiten Welle Evaluierungsgespräche geführt.

III. Konzeptioneller Rahmen

Der Zugang dieser Forschungsarbeit basiert zum einen auf der vergleichenden Forschung zu wohnungspolitischen Systemen und zum anderen auf dem Konzept der „Krisenfestigkeit" (Resilienz).[6] Konkret soll die Krisenfestigkeit der sozialen Wohnungssektoren mit einem Fokus auf den Neubau, also den dynamischsten Bereich, analysiert werden. Krisenfestigkeit des sozialen Wohnungssektors wird für diese Zielsetzung als Fähigkeit der Sozialwohnungsanbieter definiert, in Zeiten einer Krise mit finanziellem und organisatorischem Druck umzugehen und ihre Erhaltungs- und Verbesserungsbemühungen in ihrem Sozialwohnungsbestand durch eine Mischung an fiskalischen und regulatorischen Maßnahmen aufrecht zu erhalten, sodass wirtschaftliche und soziale Verluste während der Krise minimiert und ein moderates Wachstum des Systems abgesichert werden kann. Dies kann dadurch erreicht werden, dass Sozialwohnungsanbieter effektiver und effizienter wirtschaften, um einen externen Schock zu absorbieren, oder dadurch, dass sie sich schneller nach einem Schock regenerieren.[7] Konkret bedeutet dies, dass ein krisenfestes System folgende Eigenschaften vorweist:

– Robustheit: Stärke bzw. die Fähigkeit eines Systems, mit widrigen Umständen („Stress") umzugehen, ohne dadurch seine Funktionsfähigkeit einzubüßen oder sich aufzulösen;
– Einfallsreichtum: die Fähigkeit eines Systems, Probleme zu identifizieren und durch die Mobilisierung von finanziellen, technischen und physischen Ressourcen der Störung des Systems entgegenzuwirken;
– Flexibilität in der Funktionsübernahme: die Fähigkeit eines Systems und seiner Subsysteme, Aufgaben zu übernehmen, wenn dies durch Störung, Einsparung oder Funktionsverlust einer anderen Einheit notwendig wird.[8]

Die wirtschaftliche Dimension der Krisenfestigkeit bezieht sich auf die Fähigkeit, sowohl direkte als auch indirekte Auswirkungen von wirtschaftlichen Verlusten oder schwindender finanzieller Unterstützung abzufedern und Wachstum aufrecht zu erhalten. Die soziale Dimension beschreibt die Fähigkeit, nachhaltig das Angebot an leistbaren, qualitativ hochwertigen Wohnungen aufrecht zu erhalten.[9]

---

[6] *Norris* (2008); *Tsenkova* (2009).
[7] *Tsenkova* (2013).
[8] *Bruneau* u.a. (2003).
[9] *Norris* (2008); *Tsenkova* (2013).

IV. Anwendung des Konzepts auf die politische Praxis

Im Folgenden wird dieser konzeptionelle Rahmen auf die wohnungspolitische Praxis in Wien und Amsterdam angewandt.

1. Fiskalische Instrumente

Im Allgemeinen wird im wohnungspolitischen System *Österreichs* die Leistbarkeit im Wohnungsneubau durch Objektförderungen in Form von günstigem Bauland, zinsgünstigen Darlehen, Zuschüssen und Steuererleichterungen erreicht. Der Wohnungsneubau und das Angebot an Sozialwohnungen bauen auf langfristiger Stabilität auf, die durch staatliche Unterstützung, insbesondere durch die Förderprogramme der Bundesländer, abgesichert ist.[10] Wien weist eine lange Tradition in der Bereitstellung von leistbaren Wohnungen und dementsprechender langfristiger finanzieller Unterstützung auf. Die Stadtregierung unterstützt den Sozialwohnungsbau durch die Bereitstellung von Bauland über den Wohnfonds Wien. Diese gemeinnützige Organisation ist finanziell unabhängig und verfolgt eine Strategie der Baulandbevorratung und Baulandentwicklung für soziale Wohnbauten bereits seit 1984.[11] Zusätzlich wurden spezielle Wohnbaubanken eingerichtet, um niedrigverzinste Hypothekardarlehen für den Bau von förderbaren Wohnobjekten anzubieten, die meist von gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) realisiert werden.[12]

In den Niederlanden hat die Regierung 1993 die angebotsseitigen Zuwendungen für die gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften eingestellt und setzt seitdem auf eine mehr selbstverantwortliche und finanziell unabhängige Weiterentwicklung des Neubaus von Sozialwohnungen. In dieser neuen Ausrichtung können die Wohnbaugesellschaften in Eigenregie Bestände ankaufen, verkaufen und Investitionen aus Rückflüssen nach ihrem Dafürhalten für Projekte einsetzen, um ihre sozialen Aufgaben zu erfüllen. Die „Wocos" finanzieren Neubauten mit Kapitalmarktdarlehen, eigenen Rücklagen und Einnahmen aus dem Verkauf von neuen Eigentumswohnungen oder älteren Mietwohnungen. Dabei werden die Darlehen durch den Sozialwohnungsfonds des Sektors und den staatlichen Garantiefonds (CVF und WSW) abgesichert, wodurch die Finanzierungskosten niedrig gehalten werden.[13] Zusätzlich fördert die Stadt Amsterdam den sozialen Neubau, indem sie günstige Baurechtszinse anbietet (rund 50% des Marktniveaus).

2. Regulatorische Instrumente

In Österreich wurden zahlreiche regulatorische Maßnahmen gesetzt, um die Tätigkeit der gemeinnützigen Bauvereinigungen zu kontrollieren und die Übereinstimmung der Wohnungsvergabe und der Mietenberechnung mit den gesetzlichen Vorgaben zu überprüfen. Die zulässige Gewinnentnahme der Eigentümer

---

[10] Siehe dazu den Beitrag von *Amann* in diesem Band, S. 29.
[11] *Bauer* (2004).
[12] Siehe dazu den Beitrag von *Schmidinger* in diesem Band, S. 3.
[13] *Niebor* u.a. (2012); siehe Beitrag *de Jong* in diesem Band, S. 105.

ist ebenso gesetzlich limitiert (3,5% des Stammkapitals p.a.), wie die Verzinsung des Eigenkapitals, wenn gemeinnützige Bauvereinigungen dieses für die Finanzierung von Wohnbauten einsetzen. Die zulässigen Höchstgrenzen werden heute meist deutlich unterschritten. Für die darüber hinausgehenden Erträge besteht die Verpflichtung zur Reinvestition in Maßnahmen der sozialen Wohnungswirtschaft.[14] Die Förderungsbestimmungen der Länder beinhalten umfangreiche Vorgaben als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Förderungen (Maximalkosten, Wohnungsgrößen, Einkommensgrenzen, Definition begünstigter Haushalte usw.).[15] Die Objektförderungen decken einen Barwert von ca. 30% der Gesamtkosten ab (Bauland und Baukosten). Die Mieten und Einmalzahlungen bei Mietantritt werden so berechnet, dass sie die Gesamtkosten abdecken, also Grundstücks-, Bau- und Finanzierungskosten, wie auch die Kosten von Bewirtschaftung und Instandhaltung.[16] Die Anfangsmieten können jährlich mit dem Verbraucherpreisindex valorisiert werden.

In den *Niederlanden* ist die Aufsicht weniger streng geregelt; Die Wohnbaugesellschaften werden gemäß allgemeiner Performance-Indikatoren überprüft.[17] Die Kontrolle orientiert sich an Portfolio-Management-Aspekten und agiert stärker in der Art einer normalen Wirtschaftsprüfung. Aufgrund der weitgehenden Selbstständigkeit des Sektors lukrieren die Wohnbaugesellschaften in Amsterdam ihre finanziellen Mittel vor allem durch den Verkauf von Bestandswohnungen, um neue Wohnungen errichten zu können (2:1-Regel). Dabei werden Gewinne und Eigenkapital eingesetzt, um ein ausgewogenes Bestands- und Bewohnerverhältnis in den Neubauten sicherzustellen. Abverkäufe und auch die Anzahl der Neubauten werden mit der Amsterdamer Stadtregierung ausverhandelt und in dreijährigen Übereinkommen festgelegt, doch konnten die Zielvorgaben in jüngerer Vergangenheit nicht eingehalten werden.[18] Hinsichtlich der Höhe der Mieten haben die Wohnbaugesellschaften weitgehend freie Hand und können über ihre Bestände hinweg quersubventionieren und besondere Begünstigungen einräumen. Diese Freiheit ist jedoch über die generelle Mietenregulierung in den Niederlanden insofern eingeschränkt, dass jährliche Mietenanpassungen reguliert und meist mit dem Verbraucherpreisindex valorisiert sind.

IV. Ökonomische Krisenfestigkeit: Produktions- und Entwicklungsstrategien

Die Neubauraten der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Wien zeigen hohe Kontinuität, wobei der Anteil an Mietwohnungen mit Kaufoption zu Lasten von Eigentumswohnungen tendenziell zunimmt. Daher sind auch die Finanzierungsbeiträge, die die zukünftigen Wohnungsnutzer aufbringen müssen, gestiegen. In den letzten Jahren wurden durchschnittlich rund 15.000 Wohnein-

---

14 *Rechnungshof* (2009), 25.
15 *Bauer* (2004); *Amann/Mundt* (2013).
16 *Amann/Lawson/Mundt* (2009).
17 *Lawson/Nieboer* (2009).
18 *AFW* (2012).

Abbildung 12: Projekt „Kabelwerk“ in Wien



950 Wohneinheiten als Mix aus Sozialwohnungen und Eigentumswohnungen, soziale Infrastruktur.
Quelle: IIBW.

heiten pro Jahr durch die GBV fertiggestellt[19], davon mehr als die Hälfte mit einer Kaufoption. In Wien sind die Förderzahlen zwischen 2000 und 2007 massiv eingebrochen. Die Fertigstellungen sanken von 12.000 auf 7.000 Wohneinheiten. Unlängst haben sich die Fertigstellungen wieder auf ein Niveau von ca. 9.000 erhöht. Die GBV tragen mit über der Hälfte der jährlichen Fertigstellungen zum Neubauvolumen bei. Die Gemeindeverwaltung Wiens nimmt eine aktive Rolle in der Stadtentwicklung ein und lenkt den Neubau passend zu den strategischen Vorgaben in neue Entwicklungsgebiete am Stadtrand oder in die Neustrukturierung ehemaliger Industriegebiete. Die Stadt Wien hat auch kompetitive Auswahlverfahren eingerichtet, die zur Anwendung kommen, wenn der Wohnfonds Wien Grundstücke entsprechender Größe bereitstellt. Durch diese Bauträgerwettbewerbe können die Baukosten gesenkt und die Qualitätsstandards erhöht werden.[20] Bei Projekten der Umnutzung ehemaliger Industrieareale (z.B. „Gasometer“, „Kabelwerk“) haben gemeinnützige und private Bauträger gemeinsame Projektgesellschaften gegründet, um die städtischen Auflagen von

19 *GBV* (2014).
20 Persönliche Kommunikation Wolfgang *Förster*, MA50, Wien (2014).

Abbildung 13: Projekt „Ijberg“ in Amsterdam



Hier wurde eine nachhaltige Nachbarschaft für 45.000 Einwohner auf dem Meer abgerungenem Bauland geschaffen. Sie beherbergt lokale Arbeitsplätze, Einkaufsmöglichkeiten, Schulen und einen Mix von Sozialmiet-, Marktmiet- und Eigentumswohnungen. Quelle: Tsenkova.

durchmischten Gebäuden (hinsichtlich Einkommen und Bestandsverhältnissen) erfüllen zu können (s. Abbildung 12). Es gibt eine Reihe von Vorzeigebeispielen im aktuellen Sozialwohnungsbau in Wien: nachhaltige, energieeffiziente Gebäude, interethnische Wohnsiedlungen, Passivhäuser, autofreie Siedlungen usw. Dabei haben die kompetitiven Wettbewerbe maßgeblich zu innovativen und kostengünstigen Lösungen beigetragen.

In *Amsterdam* hat sich die Produktion der Wohnbaugesellschaften seit 2001 mehr als verdoppelt, jedoch sind zwei Drittel davon Eigentumswohnungen. In den letzten Jahren ist die Konzentration des Sektors vorangeschritten, da zahlreiche Übernahmen und Zusammenlegungen von Wocos stattgefunden haben, um Risiken zu minimieren und die Betriebsführung effizienter aufzustellen. Neue Wohnanlagen werden in ehemaligen Industriegebieten gebaut, aber auch in neuen Entwicklungsgebieten, wie etwa beim Projekt in Ijberg (Abbildung 13).

Die Wohnbaugesellschaften erbringen etwa die Hälfte des jährlichen Neubauvolumens in Amsterdam. In Summe waren das in den letzten fünf Jahren 1.200-1.500 Wohneinheiten pro Jahr. Die Sozialwohnungen, das sind 25-30% der gesamten Bauleistung, werden gezielt dafür eingesetzt, soziale Durchmischung zu erreichen. Der größere Teil sind also Eigentumswohnungen, der kleinere Teil so-

Abbildung 14: Neuer sozialer Wohnbau am „Nordbahnhof", Wien



Hier wurde ein dichter neuer Stadtteil in Zentrumsnähe geschaffen, mit integrierten Büros, Geschäften und Wohnungen in gemischten Nutzungsverhältnissen. Hochwertige Freiflächen motivieren zu sozialer Interaktion.
Quelle: Tsenkova.

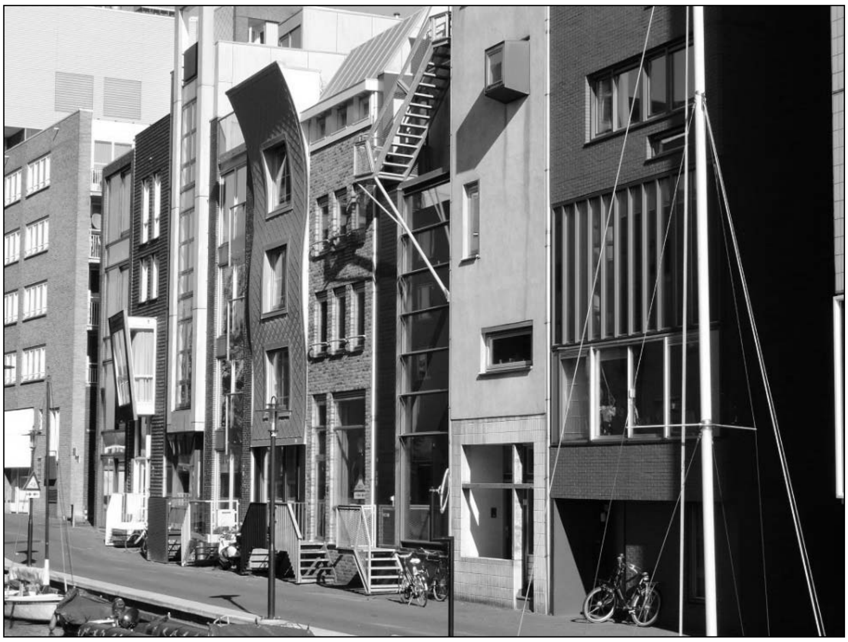
ziale Mietwohnungen. Das Verhältnis resultiert auch aus wirtschaftlichen Erwägungen, denn in Summe sind Gewinn und Verlust ausgeglichen. Die Wohnbaugesellschaften in Amsterdam weisen eine lange Tradition als maßgebliche Akteure im Städtebau auf, zunehmend sind sie jedoch auch für die Stadterneuerung, Viertelaufwertung und Investition in soziale Infrastruktur verantwortlich.[21]

V. Soziale Krisenfestigkeit: Leistbarkeit neuer Sozialwohnungen und Wahlfreiheit

In Wien zahlt man für eine neue geförderte 70m²-Wohnung im Durchschnitt rund € 450,- monatliche Miete, jedoch müssen die Mieter teilweise über € 35.000,- an Finanzierungsbeiträgen bei Mietantritt einbringen. Die Interviews mit Sozial-

[21] *AFW* (2012).

Abbildung 15: Revitalisierung im Östlichen Hafen, Amsterdam



Quelle: Tsenkova.

wohnungsanbietern in Wien haben ergeben, dass die Mieter zunehmend junge Haushalte unterschiedlichster Herkunft sind. Mietenrückstände gibt es im Neubau kaum. Die Leerstandsrate liegt unter 1%. 2011 lag die durchschnittliche Belastung durch Mietkosten von Paaren mit Kindern bei lediglich 20% des Haushaltseinkommens.[22] Weniger als 6% der Haushalte erhalten Wohnbeihilfen.[23]

In Amsterdam lagen die durchschnittlichen Mieten 2010 bei rund € 500,-, über 20% der Haushalte erhalten Wohnbeihilfen.[24]

Hinsichtlich der Wahlfreiheit zwischen den Bestandssegmenten und der Vergabe von Sozialwohnungen ist die Ausrichtung in Österreich sehr breit. Ungefähr 80% aller Haushalte haben hinsichtlich der Einkommensgrenzen Zugang zu geförderten Wohnungen. In Wien erfolgt rund ein Viertel aller Vermietungen neuer und gebrauchter geförderter Wohnungen durch das „Wohnservice Wien", etwa die Hälfte wird seitens der GBV vermarktet. Diese führen Wartelisten, doch liegt die durchschnittliche Wartezeit bei weniger als einem Jahr, allerdings mit starken lagemäßigen Unterschieden.

---

22 *Czasny/Bständig* (2011).
23 *Amann/Mundt* (2013).
24 *De Jong* (2013).

Demgegenüber ist in Amsterdam die Wohnungsvergabe zentralisiert. Alle Haushalte können sich nach dem „One-Stop-Shop-Prinzip“ an die zuständige Stelle wenden. Die Wartezeit für eine Wohnung im gewünschten Wohnviertel liegt jedoch bei sechs bis sieben Jahren. Haushalte, die in Vierteln mit großflächigen Erneuerungsprogrammen (mit Abriss und Neubau) ansässig waren, werden in der Wohnungsvergabe dahingehend bevorzugt, dass sie in ihre ehemaligen Wohnviertel zurückkehren können.

VI. Zusammenfassender Kommentar: Krisen und Chancen

Während in Österreich die starke Ausrichtung auf Objektförderungen, die genaue Regulierung der Gewinnverwendung von gemeinnützigen Bauvereinigungen, Kostenmieten und Baukostenobergrenzen beibehalten wurden, hat die Abschaffung von Förderungen in den Niederlanden zu Organisationsveränderungen geführt, die durch finanzielle Selbstständigkeit, Abverkäufe und mehr auf betriebswirtschaftlichen Konzepten aufbauende Unternehmensstrategien der Wohnbaugesellschaften geprägt sind. Beide Systeme zeigen sich in hohem Maße als krisenfest und sind maßgeblich für die Verfolgung landesweiter wie auch städtischer Entwicklungsziele (Quartiersaufwertung, Umnutzung ehemaliger Industriegebiete, Nachhaltigkeit).

Die niederländischen Wocos haben eine viel größere Freiheit in der Ausrichtung ihrer Unternehmensführung in Hinblick auf Neubauprojekte, Verkäufe und andere kommerzielle Tätigkeiten. In Amsterdam dominieren sie den Neubaumarkt, produzieren jedoch zunehmend für das Eigentumssegment, wodurch auch die damit verbundenen Risiken anwachsen. Dies lässt sie in Krisenzeiten anfälliger erscheinen, wenn die Verkäufe stocken oder die Preise einbrechen. Dies bedingt eine größere Verletzbarkeit gegenüber externen Schocks und schränkt die Innovationsfähigkeit des Sektors ein. In Österreich wird der soziale Neubau maßgeblich durch das Angebot an Förderdarlehen und Zuschüssen bestimmt, wodurch der Sektor weitgehend von Marktzyklen abgeschirmt wird und in seiner Funktionsfähigkeit stabiler aufgestellt ist. Soziale Wohnungsanbieter in Österreich sind durch die Bestimmungen der Kostenmiete und Gewinnbeschränkungen stark reguliert, während in Amsterdam die zentral geregelten Mieten ein gewisses Maß an Stabilität bringen, jedoch Investitionen in innovative Lösungen und Qualitätssteigerungen einschränken. Der soziale Wohnbau in Wien ist marktbestimmend in den Bereichen Designinnovationen, energetische Nachhaltigkeit und soziale Planungskompetenz. Die hohe Qualität wird durch die kompetitiven Auswahlverfahren durch den Wohnfonds Wien begünstigt. In Amsterdam ist diese Eigenschaft des sozialen Wohnbaus nicht in diesem Maß verwirklicht, denn die soziale Krisenfestigkeit des Sektors wird durch steigende Kosten und lange Wartelisten auf die Probe gestellt.

Rudy de Jong

Sozialer Wohnbau in den Niederlanden: Die gestörte Balance

I. Einleitung[1]

Ungefähr 400 Sozialwohnungsunternehmen (Woningcorporaties oder „Wocos“)[2] sind momentan in den Niederlanden tätig. Zusammen verwalten sie 2,4 Millionen Wohneinheiten, das sind 30% des gesamten Wohnungsbestands. Damit ist der niederländische soziale Wohnungssektor wahrscheinlich der größte weltweit. Noch bekannter als für seine Größe ist der soziale Wohnsektor in den Niederlanden für die hohe Bauqualität, das geringe Ausmaß an räumlicher Segregation und seinen großen Einfluss auf den übrigen Mietenmarkt.

Seit den 1990er Jahren ist es jedoch gehäuft zu negativen Vorfällen gekommen, die breite Aufmerksamkeit hervorgerufen haben: Schlechte Bewirtschaftung und exzessive Risikoübernahme bei der Projektentwicklung, finanzielle Verluste durch spekulative Veranlagung, Betrug und Selbstbereicherung. Insgesamt kam es zu rund 20 größeren Vorfällen, unter denen die Zwei-Milliarden-Pleite der Vestia Wohnbaugruppe international besonders großes Aufsehen erregte.

Dadurch hat sich das Bild eines Sektors ergeben, der eindeutig aus der Spur geraten ist. Es entstand der Eindruck, dass wir mit einer mehr als hundertjährigen Tradition eines vertrauenswürdigen, sozialen Wohnungssektors für immer gebrochen hätten. Immer häufiger musste man sich der Frage stellen, ob der soziale Wohnbau in den Niederlanden überhaupt noch Zukunft hat. Was ist falsch

---

[1] Dieser Beitrag basiert auf der umfassenden Studie „The Balance Upset“ (*De Jong*, 2013), einem Bericht des Dachverbands der Sozialwohnungsunternehmen AEDES an das Niederländische Parlament.

[2] *Woningcorporaties* sind größtenteils Stiftungen, in einigen Fällen Bauvereinigungen, werden aber fälschlich häufig als Wohnbaugenossenschaften übersetzt.

gelaufen? Und was können soziale Wohnungsanbieter in anderen Staaten von den Fehlern und den Erfahrungen in den Niederlanden lernen?

II. Die gestörte Balance

Der niederländische soziale Wohnungssektor ist eingebettet in ein System, das wesentliche Elemente einer modernen Gesellschaft verbindet: Staat, Markt, Zivilgesellschaft; drei Säulen also, die jeweils ihrer eigenen Logik folgen und im Wettstreit mit den anderen stehen: die hierarchische Kontrolle des Staats, der Austausch und die Verträge des Markts, die Selbstregulierung der Zivilgesellschaft. Zusammen bilden sie ein ausbalanciertes Ganzes, das allerdings empfindlich auf die zugrundeliegenden Kräfte der drei Einflusssphären reagiert: einen überbordenden Staatseinfluss, Dominanz der Märkte, Entfremdung der Bewohner. Während der vergangenen hundert Jahre haben diese Kräfte immer einen prägenden Einfluss ausgeübt, doch nie geriet die Gesamtbalance außer Kontrolle.

Der Trend in den 1980er Jahren zu mehr Markt und Privatisierungen mündete in einen radikalen Umbau des Systems in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Es scheint, dass unter dem Einfluss dieser Entwicklung die drei zugrundeliegenden Kräfte simultan ihr Eigenleben entfalteten – und damit das empfindliche Gleichgewicht aushebelten.

1. Die Beziehung zum niederländischen Staat: Misstrauen und neuer Etatismus

Die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen seit den 1980er Jahren haben zur völligen Neugestaltung der Beziehung zwischen dem Staat und den sozialen Wohnungsanbietern geführt. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurden die Sozialwohnungsunternehmen privatisiert und die staatliche Unterstützung weitgehend eingestellt. Lediglich eine gemeinsame Finanzierungsstruktur mit einer staatlichen Garantie blieb übrig. Die Gründe für eine derart weitreichende Privatisierung waren pragmatischer, gar opportunistischer Natur, da die Regierung damals durch finanzielle Probleme bedrängt war. Gleichzeitig erfolgten die Umstrukturierungen in einem Klima zunehmenden Misstrauens gegenüber dem Staat und eines wachsenden Vertrauens in Selbstregulierung und die Effizienz der Märkte.

Die Systemumstellung wurde entsprechend der damals vorherrschenden politischen Vision umgesetzt: Kontroll- und Steuerungsmechanismen wurden zugunsten Selbstregulierung, Marktanreizen und nur loser Aufsicht aufgegeben. Die Leitidee folgte dem Konzept des „*New Public Management*", das damals in vielen westlichen Ländern populär wurde. Die Beziehung des Staates zu den Wohnbaugesellschaften deutete man als Beziehung zwischen zwei Vertragspartnern, die nicht nur auf Gesetzen und Kontrollmechanismen fußte, sondern insbesondere auf Verträgen. Der Staat sollte sich demnach nur noch auf seine Kernaufgaben beschränken.

Die Konsequenzen der Systemumstellung waren enorm, wurden aber anfangs kaum wahrgenommen. Erst Ende der 1990er Jahre wurde erkannt, dass

die interne und externe Kontrolle des Sektors unzureichend funktionierte. Die Oberaufsicht durch die Gemeinden wurde abgeschafft und der Sektor unter die Kontrolle des nationalen Finanzregulators CFV gestellt. Aber es stellte sich heraus, dass auch diese Maßnahmen nicht ausreichten, um die neu entstandenen Marktrisiken von Sozialwohnungsunternehmen zu bewältigen. Erst nachdem Anfang der 2000er Jahre der Markt stagnierte und mehr und mehr negative Schlagzeilen die Öffentlichkeit beschäftigten, wurde klar, dass das System aus Marktanreizen, Selbstregulierung und Aufsicht zu scheitern drohte. Gleichzeitig schwand die politische Unterstützung des Sozialwohnungssektors, wofür mehrere Ursachen zu nennen sind:

Der Verlust des finanziellen Engagements an den Wocos und die Entwicklung, dass sie von nun an auf sich selbst gestellt sein würden, ließ das politische Interesse schwinden, allerdings nur kurzfristig. Der Wechsel von Kontrolle der Wohnungsunternehmen zu bloßer Aufsicht war eine bewusste politische Entscheidung gewesen, die jedoch schon bald die Entwicklung neuer Kontrollmechanismen nötig machte. Zunehmende Probleme in älteren Wohnsiedlungen und ein Einbruch der Neubautätigkeit verlangten nach neuerlicher staatlicher Intervention. Zu deren Finanzierung kamen die gestiegenen Rücklagen der Wocos ins Blickfeld.

Der soziale Wohnungssektor verschloss sich nicht gegenüber diesen veränderten politischen Erwartungen, wollte aber die Zügel nicht aus der Hand geben. Die mittlerweile stark professionalisierten und selbstbewussten Wocos erarbeiten Vorschläge zu einer besseren Selbstregulierung des Sektors. Nicht die Regierung, sondern der Dachverband der Wocos AEDES sollte die entscheidende Rolle spielen. Dagegen formierte sich zunehmend politischer Widerstand.

Wenn die breite Mittelschicht weiterhin auf den sozialen Wohnungssektor gebaut hätte, wäre es vielleicht anders gekommen. Aber genau darin lag der große Unterschied zur Vergangenheit. Nach der starken Forcierung des Wohnungseigentums in den 1990er Jahren wurde der Sozialwohnungsbau immer weniger als Lösung der Wohnbedürfnisse der Mittelschicht gesehen, wodurch der politische Rückhalt zusehends schwand. Politische Projekte außerhalb des Wohnungswesens verlangten nach Finanzierungsquellen, wofür die großen Rücklagen der Wocos ins Blickfeld der Politik gerieten. Als sich der Sektor gegen vermehrte politische Kontrolle wehrte und zahlreiche Fälle von Missmanagement in die Schlagzeilen kamen, verlor der Sektor das politische Vertrauen weitgehend.

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission wurde das Tätigkeitsfeld der Wocos eingeschränkt und neu geregelt. Die maximal zulässigen Gehälter des Managements wurden jenen des öffentlichen Sektors angepasst. Sonderabgaben wurden eingeführt. Da es sich als unmöglich erwiesen hatte, den Sektor wieder verstärkt politischer Kontrolle zu unterwerfen, war es ein logischer nächster Schritt, auf die finanziellen Rücklagen der Wocos zuzugreifen und der Regierung zuzugestehen, diese anderweitig einzusetzen. In dieser Weise wurde die Selbstständigkeit des Sektors Schritt für Schritt eingeschränkt und die Selbstregulierung durch staatliche Intervention ersetzt. Die Nichteinmischungspolitik des Staates kam zu einem Ende: Nun galt wieder entschlossene staatliche Einflussnahme.

2. Die Beziehung zum Markt: Erfolg, aber auch fehlende Marktdisziplin

Die neue, unabhängige Position der Wocos auf dem Markt erzielte sowohl Erfolge als auch Misserfolge. Die Entwicklung in den frühen 1990er Jahren war aufgrund finanzieller Unsicherheiten verhalten. Doch hatten die Wocos auch Glück, denn die wirtschaftliche Entwicklung war gut und die Leitzinsen sanken kontinuierlich. Der Barwert ihres Immobilienvermögens nahm in Folge ebenso zu wie der generierte Cash Flow und damit die Beleihungsfähigkeit. Da auch die Wohnungspreise massiv zulegten, wurde der Wohnungsverkauf zu einer neuen Einkunftsquelle.

Gestützt auf all diese Entwicklungen konnte die Wohnungsproduktion der Wocos nach einem anfänglichen Einbruch in den 1990er Jahren wieder zulegen. Ende der 2000er Jahre stammte rund die Hälfte der Wohnungsproduktion in den Niederlanden von den Wocos, wodurch der Rückgang im kommerziellen Segment ausgeglichen werden konnte. Sogar ohne staatliche Zuwendungen gelang es den Wocos, nachhaltig und antizyklisch zu investieren.

In zunehmendem Maße richteten sich die Investitionen der Wocos auch auf die Stadterneuerung und die Erhöhung der Lebensqualität in alten Wohnsiedlungen. Die Zahl der Wohnungsabrisse verdoppelte sich innerhalb kurzer Zeit, während sich die Investitionen mehr und mehr auf Schulen, Gemeindezentren, Pflegeeinrichtungen und sonstige soziale Infrastruktur richteten. Die Verbesserung der Lebensqualität wurde gemeinsam mit den Kommunen und Anbietern von sozialen Dienstleistungen realisiert. Während der vergangenen zehn Jahre konnte auf diesem Weg die Lebensqualität in vielen der besonders problematischen Stadtviertel erheblich verbessert werden.

Ein weiteres wichtiges Element dieser Entwicklung war die Ausweitung der Dienstleistungen gegenüber ansässigen Mietern. Gemeinsam mit anderen Organisationen entwickelte man neue gewerbliche und soziale Dienstleistungen; Zwischenformen zwischen Miete und Wohnungseigentum wurden etabliert. Aktuelle Wohnzufriedenheitsuntersuchungen zeigen ein hohes Maß an Zustimmung der Bewohner zu diesen Dienstleistungen bei einer insgesamt sehr hohen Wohnzufriedenheit. Ohne großes Aufsehen wurde die Zielgruppe des sozialen Wohnbaus verändert: Der Kundenkreis bestand immer weniger aus Mittelschichthaushalten und immer stärker aus Haushalten mit besonderen Bedürfnissen, z.B. nach Betreuung und Pflege, Immigranten, Obdachlose.

Allerdings wurden diese Erfolge durch einige Fehlentwicklungen getrübt. Dies hängt teilweise mit den Besonderheiten des niederländischen Wohnungsmarktes in den 1990er Jahren zusammen. Wachsender Wohlstand, niedrige Zinssätze, freier Zugang zu Finanzierungsmitteln und die Absetzbarkeit von Hypothekarzinsen führten zu einer Preisexplosion bei Wohnungseigentum. Nahezu jeder war in dieser aufkommenden Euphorie verfangen: institutionelle Investoren, aber auch Gemeinden, Pflegeeinrichtungen, Schulen und eben auch der soziale Wohnungssektor. Die Rendite einer Immobilieninvestition wurde anhand niedriger Zinssätze und der Erwartung endlos steigender Preise berechnet. Die Fehleinschätzung der Wocos rührt allerdings auch von ihrer besonderen Position

am Wohnungsmarkt her. Eine „Disziplinierung durch den Markt“ hat sich tatsächlich nie eingestellt. In einer normalen Marktsituation wird eine solche Disziplinierung durch drei Gruppen von Akteuren erreicht: die Eigentümer bzw. Finanzierer der Unternehmen, ihre Kunden und schließlich ihre Mitbewerber. Im Falle des sozialen Wohnungssektors in den Niederlanden erwiesen sich zumindest zwei der drei Beteiligten als zu schwach, um eine Disziplinierung durchzusetzen:

– Niederländische Sozialwohnungsunternehmen haben als Bauvereinigungen oder Stiftungen keine Eigentümer oder andere Akteure, die Eigentümerinteressen durchsetzen könnten.
– Die starke Betonung der kollektiven Finanzierung und das System der Garantien schützt einzelne Wocos vor dem disziplinierenden Einfluss von Kapitalgebern.
– Aufgrund der langen Wartelisten in den meisten Regionen der Niederlande haben die Kunden von Wocos bisher nur geringen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit.

Aber auch der Wettbewerb hat sich als zahnlos erwiesen. Die weitgehende Verfügbarkeit von günstigem Kapital und die niedrigen Renditeerwartungen haben dazu geführt, dass die Wocos zunehmend den Markt dominierten. In steigendem Ausmaß beteiligten sie sich an Projekten teurer Mietwohnungen, Eigentumswohnungen oder gewerblicher Immobilien. Sie konnten sich auch Bau- und Verwaltungskosten leisten, die deutlich über der Einkommensentwicklung anstiegen.

Lediglich beim Bau von Eigentumswohnungen und am Grundstücksmarkt funktionierte die Marktdisziplinierung. Als das Eigentumssegment 2009 kollabierte, sahen sich auch die Wocos mit den hohen Risiken konfrontiert, die sie bei ihren Investitionen eingegangen waren. Gleichermaßen wie Gemeinden und kommerzielle Immobilienentwickler mussten sie große Verluste abschreiben.

Es ist nachvollziehbar, dass sich die Kritik an dieser neu gefundenen, „freieren“ Rolle der Wocos häufte. Die niedrigen Renditeanforderungen der Sozialwohnungsunternehmen wurden als ungleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber institutionellen Investoren interpretiert. Die staatlichen Garantien für den Sektor für Projekte, die nicht den Kernaufgaben der Wocos entsprachen, sah man als ungerechtfertigte staatliche Beihilfe. Im bestehenden System von Staatsgarantien und von gemeinsamer Finanzierung trat das Problem von *„moral hazard“* (subjektives Risiko) deutlich zutage: Höhere Risiken konnten eingegangen und Verluste der Allgemeinheit überantwortet werden. Dazu kam, dass manche Vorstände von Wocos überaus fragwürdige Aktionen setzten: teure Firmenautos, überbordende Gehälter und exzessiver persönlicher Wettbewerb.

3. Die Beziehung zur Zivilgesellschaft: Entfremdung, aber auch neue Verbindungen

Die Neuorganisation des sozialen Wohnungssektors setzte bewusst auf Selbstregulierung, was allerdings zu keiner stärkeren Bindung zwischen den Bauvereinigungen und ihren Mitgliedern bzw. Mietern führte. Distanz zwischen Bauvereinigung und Mitgliedern ist tatsächlich schon im ersten Wohnungsgesetz von

1901 festgeschrieben und somit von Beginn an ein inhärenter Bestandteil des Systems. Nach dem Zweiten Weltkrieg schritt der Prozess der Distanzierung rasch voran. Die massive Produktionstätigkeit der Wocos konnte nur unter strenger staatlicher Aufsicht erfolgen. Der soziopolitische Trend der Vergesellschaftung verringerte die persönlichen Beziehungen der Mieter zu „ihrer" Bauvereinigung. Dazu kamen die Professionalisierung der Geschäftsführung und die veränderte Zusammensetzung der Mieterschaft. Die Genossenschafter wurden zusehends zu Kunden von stark expandierenden Sozialunternehmen. Bauvereinigungen entwickelten sich von *aus* Mitgliedern bestehenden Organisationen hin zu Leistungserbringern *für* Mieter.

Die Selbstregulierung als Folge der Privatisierung des Sektors im Laufe von etwa 15 Jahren war nicht auf die eigenen Mieter ausgerichtet, sondern auf einen „horizontalen" Zusammenschluss mit Gemeinden, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Mieterschutzvereinen. Solche „horizontale" Zusammenschlüsse verringerten das Problem der Entfremdung der Wocos von ihren eigenen Mietern und Mitgliedern nicht. Andererseits ermöglichten sie eine gewisse gesellschaftliche Einbettung und Legitimierung.

Die Selbstregulierung des sozialen Wohnungssektors wurde von Anfang an aktiv von AEDES und seiner Vorgängerorganisation aufgegriffen. Ausgangspunkt war die christdemokratisch geprägte Idee von sozialen Unternehmen, also von unabhängigen Organisationen, die eine Brücke zur Zivilgesellschaft schlagen. Die Übereinkommen mit Regierungsstellen und anderen Organisationen hatten den Charakter von Verträgen unter Gleichgestellten. Mit zahlreichen Initiativen und Regulierungsmaßnahmen wurde die Funktionsfähigkeit des Sektors organisiert.

Kritik von innen und außen begleitete die Entwicklung des Sektors von Anfang an, allerdings mit steigender Tendenz. Es setzte sich immer stärker der Eindruck eines Sektors durch, der von den Bedürfnissen der Außenwelt unbeeindruckt bleibt. Dieser Eindruck verstärkte sich schließlich durch die aufgedeckten Missstände.

Die Selbstregulierung bot keine Antwort auf diese Entwicklung. Der Kritik folgte keine kollektive Diskussion über Grundprinzipien des Systems. Die Strategie von AEDES zur Entwicklung der Selbstregulierung wurde zunehmend verwässert.

Daraus muss der Schluss gezogen werden, dass Selbstregulierung funktionieren kann, allerdings nur bei Unterstützung von außen. Der Staat muss gegebenenfalls bereit sein, Selbstregulierung als „universell verbindlich" zu erklären. Gerade diese Unterstützung von außen fehlt aber bisher.

III. Schlussfolgerungen

Soziale und wirtschaftliche Entwicklungen in den 1990er Jahren haben das System des sozialen Wohnbaus in den Niederlanden aus dem Gleichgewicht gebracht. Der Sektor emanzipierte sich vom Staat, ohne dass die staatliche Kontrolle durch eine entsprechende Disziplinierung durch Marktkräfte oder die Zivilgesellschaft ersetzt worden wäre. Diese Entwicklung fiel mit einer eupho-

rischen Phase auf den Wohnungsmärkten zusammen, als es den Anschein hatte, die Steigerung der Wohnungsmarktpreise würde niemals enden. Zu viele Wocos erlagen dieser Euphorie und versuchten, kurzfristige Gewinne zu lukrieren. Andere Wocos unter der Führung charismatischer Vorstände verhielten sich in der Art philanthropischer Einrichtungen, statt wie Sozialunternehmen im Dienste öffentlicher Ziele.

Die Kontrollstruktur innerhalb des neuen Systems war nicht geeignet, den Schwierigkeiten mit geeigneten Lösungen zu begegnen. Die Verbindung zum öffentlichen Interesse war zu schwach geworden. Probleme beim Systemwechsel wurden unzureichend wahrgenommen. Die Aufsicht der Finanzgebarung war instabil und zu sehr eingeschränkt.

Ein grundliegendes Problem war, dass man sich die finanzielle Verwundbarkeit einzelner Wocos nicht eingestehen wollte. Seit den späten 1990er Jahren hat sich das Bild eines Sektors, „der in Geld schwimmt", durchgesetzt. Alle Beteiligten unterschätzten die vorhandenen Risiken. Kontrolleinrichtungen auf allen Ebenen übersahen die spezifischen Gefahren für im Immobiliensektor tätige Organisationen. Misswirtschaft, Betrug und Selbstbereicherung gibt es zwar in allen Sektoren, aber aufgrund der Intransparenz ist der Immobiliensektor besonders gefährdet.

Grundsätzlich wäre Selbstregulierung ein geeigneter Rahmen, um Lösungen gegen unzulängliche Unternehmensführung und die spezifischen Risiken des Immobiliensektors zu liefern. Es bedarf der Einrichtung geeigneter Kontrollstrukturen und einer entsprechenden Unternehmenskultur, die eindeutige und durchsetzbare Regeln für alle Beteiligten setzen. In der Praxis erwies sich dieser Anspruch als nicht einlösbar. Das Unterfangen scheiterte an einem wichtigen Element: der *Durchsetzung von Disziplin*. Dafür war die Unterstützung gleichermaßen des Staates und der (meisten) Wocos unzureichend. Im Grunde fehlten also die Voraussetzungen für eine offene *normative Diskussion* und für ein *kollektives ethisches Leitbild*.

Das Ergebnis war ein Wechsel in ein unausgewogenes Risikoprofil. Sozialwohnungsunternehmen sind Immobilieninvestoren mit einem spezifischen Risiko-Rendite-Profil. Sie konzentrieren sich auf Mieter mit niedrigen Einkommen und versuchen, für diese die bestmögliche Wohnqualität zur Verfügung zu stellen. Oft müssen diese Mieter langfristig mit niedrigen Einkommen auskommen, daher ist auch der Horizont der Wocos ein langfristiger. Die Gewinne aus der Wirtschaftstätigkeit sind gering, aber das gilt auch für die eingegangenen Risiken.

Seit den 1990er Jahren hat sich das Risikoprofil der Wocos geändert. Die Risiken haben stark zugenommen, vor allem im Verhältnis zur Entwicklung des Vermögens. Dadurch ist die Abhängigkeit von laufenden Verkaufserlösen und niedrigen Finanzierungskosten größer geworden. Das veränderte Risikoprofil machte den Umstieg auf komplexe Finanzierungsinstrumente unabdingbar, erhöhte das Risiko aber umso mehr. Der soziale Wohnungssektor hat dabei übersehen, dass diese neue Ausrichtung nicht zu dem historischen Grundsatz „langfristige Ausrichtung – niedrige Renditenerwartung" passt. Komplett übersahen alle Beteiligten die in das System eingebettete Struktur von *„moral hazard"* bei

kollektiven Finanzierungssystemen. Es wurde einzelnen Unternehmen eine höhere Risikoübernahme ermöglicht, die sie als eigenständige Einheiten nicht tragen hätten können, und die an die Allgemeinheit überwälzt werden konnte.

Abschließend muss jedenfalls festgehalten werden, dass die überwältigende Mehrheit von Wocos in den Niederlanden aus durchschnittlichen, anständigen Anbietern von sozialem Wohnraum besteht, die ihre Rolle, die Bevölkerung mit leistbaren Mietwohnungen zu versorgen, ordentlich erfüllen. Die abschließende Erkenntnis ist jedoch auch, dass die Leistungen dieser Mehrheit durch eine relativ geringe Zahl von Negativbeispielen überschattet werden können, wodurch ein 110 Jahre altes, international geachtetes System massiv aus der Balance geraten konnte.

Stadt und Land

Claire Roumet

Von Werkswohnungen für Arbeiter zu Wohnqualitäten für alle

I. Einleitung

Sozialer Wohnbau, leistbarer Wohnbau, verantwortlicher Wohnbau, nachhaltiger Wohnbau: tatsächlich hat sich die Rolle des Sozialwohnbaus in Europa stark gewandelt, jedenfalls vom Konzept her, wenn auch noch nicht so sehr in der Praxis. Die Anbieter, alles Mitglieder von CECODHAS Housing Europe, haben sich auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingestellt, ihre Bezeichnungen, aber auch ihr Angebot geändert. Dennoch wird in diesem Beitrag die Meinung vertreten, dass die Anpassungen noch nicht ausreichend weit gegangen sind.

Dieser Beitrag versucht nicht, die chronologische Entwicklung des Sektors nachzuzeichnen, sondern vielmehr einen Eindruck von den Aufgaben zu geben, die dem sozialen Wohnungssektor durch die Veränderungen in der Gesellschaft gestellt sind. Die Anpassungen haben sich in den einzelnen Nationalstaaten unterschiedlich abgespielt, obwohl gesamtgesellschaftliche Entwicklungen oft ähnlich waren. Nach mehreren Jahrzehnten der stärkeren Annäherung zwischen den Ländern scheinen sich die sozialen Wohnungssektoren nun wieder auseinanderzuentwickeln. Daher ist es auch Thema dieses Beitrags, inwiefern die Globale Finanzkrise die Wohnungsmärkte der Nationalstaaten beeinflusst hat und was das für die Zukunft bedeutet.

Dieser Beitrag reflektiert die persönliche Meinung der Autorin, wie sie sich aus der Zusammenarbeit mit den nationalen Sozialwohnungsverbänden in langwährenden strategischen Diskussionen um gemeinsame Lobbytätigkeit für die politische Unterstützung unserer Anliegen herausgebildet hat. Dieser Beitrag ist

daher nicht wissenschaftlich ausgerichtet und gibt auch keinen fundierten Literaturüberblick zum Thema. Dennoch hoffe ich, dass er dem Leser und der Leserin Nutzen stiftet.

II. Herausforderungen für den sozialen Wohnbau

Sozialer Wohnbau ist mit folgenden Ansprüchen konfrontiert:

- Bereitstellung unterschiedlicher Wohnformen für individuelle Bedürfnisse;
- Bereitstellung von öffentlichen Sozialräumen und lebenswerten Nachbarschaften;
- Dienstleistungen, die den sozialen Zusammenhang fördern;
- Stabilisierung oder Reduktion der Wohnkosten durch Dienstleistungen in den Bereichen Energie und Infrastruktur;
- Aufrechterhaltung von wirtschaftlicher Stabilität durch funktionierende Wohnungsmärkte (Dekommodifizierung der Wohnungsmärkte).

Der Zugang zu leistbarem Wohnraum für alle ist immer noch das übergeordnete Ziel der sozialen Wohnungsanbieter in Europa. Doch erfordert die Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Systeme hin zu mehr individualisierten Rechten und zu geringeren Sozialleistungen die Anwendung unterschiedlicher Lösungsansätze. Auch der europäische Trend zu struktureller Arbeitslosigkeit, zu einer alternden Bevölkerung und zu sich vergrößernden Vermögensungleichheiten erschwert die Zielerfüllung. Die Statistiken über die gesamte EU zeigen, dass die Qualität des Wohnungsbestandes im Allgemeinen gut ist (mit der Ausnahme von Bulgarien und Rumänien und einzelnen baltischen Staaten). Es wird auch die Meinung vertreten, dass die baulichen Standards im Neubau mancherorts schon zu hoch sind. Andererseits sind junge Haushalte heute vielerorts vom Wohnungsmarkt ausgeschlossen, auch was den Zugang zu Sozialwohnungen betrifft. Daher beschäftigt sich dieser Beitrag auch mit dem Thema, wer eigentlich die Besitzer der Sozialwohnungsunternehmen sind und inwiefern dieser Sektor als unabhängig gelten kann, vor allem in Anbetracht der europäischen Wettbewerbsbestimmungen, die staatliche Zuwendungen vermehrt kritisch hinterfragen.

III. Gesellschaftliche Funktionen sozialer Wohnungsanbieter

1. Unterschiedliche Wohnformen für individuelle Bedürfnisse

Untypische Arbeits- und Familienverhältnisse sind mittlerweile die Norm. Soziale Wohnungsanbieter müssen Antworten auf diese Entwicklung geben: Das Wohnungsdesign hat sich gewandelt, von einem klassischen Wohnungsgrundriss für eine vierköpfige Familie, oft mit einem Alleinverdiener und einem geregelten Arbeitsverhältnis und sicherem Einkommen, hin zu einer Vielzahl an Wohnungstypen, die den Bedürfnissen von Individuen in unterschiedlichen Lebensphasen entsprechen. Neue Formen von Ko-Eigentümerschaft und Ko-Miet-

verhältnissen haben sich entwickelt. Das Genossenschaftsmodell erlebt im Neubau in Frankreich und Irland ein Revival. Genossenschaftliche Bodenfondsmodelle sind zwar noch in einer Pilotphase, versuchen aber Lösungen für eine Gruppe von Haushalten zu finden, die unterschiedliche Bedürfnissen haben und sich ein Grundstück teilen. Neue Formen von Wohngemeinschaften und intergenerationelle Wohnprojekte sind im genossenschaftlichen Wohnungssektor vieler nordeuropäischer Länder bereits Standard.

Es fehlt jedoch weiterhin an innovativen Lösungen für die kurzzeitige Mietwohnungsnachfrage einer zunehmend mobilen Arbeitnehmerschaft. Bisher sind hier nur informelle Gemeinschaftslösungen in Umsetzung (auch wenn „smarte“ Technologien und soziale Netzwerke zur Anwendung kommen). In Ländern, die nur einen geringen Anteil des Wohnungsbestandes für eine staatliche Wohnungssozialpolitik vorhalten, zeichnet sich eine Konzentration von am stärksten von Risiken betroffenen Haushalten ab, insbesondere von alleinerziehende Frauen.

2. Öffentliche Freiräume und lebenswerte Nachbarschaften

In direkter Konsequenz von sich verändernden Arbeitsverhältnissen, aber auch von Konsumwünschen und ökologischen Anliegen, werden gemeinschaftliche Freiräume in Städten immer wichtiger. Ob für die Einrichtung von Versuchswerkstätten oder für gemeinschaftliche Waschküchen und Gemeinschaftsgärten: das Potential für die Anpassung des Angebots von sozialen Wohnungsanbietern für die Bereitstellung von gemeinschaftlichen Freiräumen ist groß. Dies wurde schon in der Vergangenheit praktiziert, z.B. in den Niederlanden, wo soziale Wohnungsanbieter mittlerweile auch für die Errichtung von Schulen, Gesundheitszentren, Obdachlosenunterkünften und anderen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur verantwortlich sind.

Neue Bedürfnisse erfordern *kleinere* Sozialräume, oft für spezielle Gruppen, nicht wie in der Vergangenheit *große* und allen zugängliche Einrichtungen wie Spielplätze. Alle Sozialräume weisen ihre eigenen Regeln auf, können aber auch für unterschiedliche Funktionen genutzt werden, z.B. ein Gemeinschaftsgebäude für Familien- und Nachbarschaftsfeste oder gemeinschaftliche Gästezimmer in Wohnbauten wie in Dänemark.

Die Tatsache, dass immer mehr Leute von Zuhause aus arbeiten, erfordert eine stärkere Funktionsverschränkung von Wohnen und Arbeiten. Soziale Wohnungsanbieter sind sehr geeignete Akteure, um in diesen Bereichen Lösungen zu erarbeiten, beispielsweise Gemeinschaftsbüros auf Quartiersebene. Die Kernaufgabe von sozialen Wohnungsanbietern ist seit jeher die Schaffung von Wohnraum. Die Anpassung an die neuen Herausforderungen bedarf einer Neuausrichtung. Sie sollte als Chance begriffen werden.

3. Dienstleistungen für den sozialen Zusammenhalt

Die wohlfahrtsstaatliche Absicherung ist ein Grundpfeiler des sozialen Wohnbaus – und umgekehrt. Doch sind die Kosten von Neubauwohnungen, auch bei gewinnbeschränkten Anbietern, für viele Wohnungskunden zu hoch,

die somit auf Wohnbeihilfen angewiesen sind. Es ist ein Kernanliegen von sozialen Wohnungsanbietern, ihre Bewohner in deren Befähigung zu unterstützen, ihre Sozialmieten langfristig und zuverlässig bezahlen zu können. In Großbritannien hat der Sektor eine Reihe von Dienstleistungen entwickelt, um sicherzustellen, dass die Einkommen von Sozialmietern ein qualitätsvolles Wohnen abdecken können.[1] Konträr zu diesem Bestreben sind Tendenzen, dass Wohnbeihilfen eingeschränkt werden, z.B. durch die Einführung der sogenannten „Schlafzimmer-Steuer" in Großbritannien[2], oder dass Sozialleistungen, Arbeitslosengelder und Pensionen generell gekürzt werden. In einigen europäischen Ländern sind derartige Entwicklungen zu beobachten. Sie beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit des sozialen Wohnungssektors in Hinblick auf leistbares Wohnen. Dadurch wird das gesamte Geschäftsmodell gefährdet.

In Ergänzung zu sozialen Dienstleistungen (beispielsweise Wohnungslosenunterstützung, Schuldnerberatungen, Beschäftigungstrainings, Gesundheitsprogramme und Angebote für ältere Bewohner, um deren Gesundheitskosten zu senken) kommt sozialen Wohnungsanbietern die neue Rolle als Fürsprecher für ein starkes und nachhaltiges wohlfahrtsstaatliches System zu, dessen essentieller Teil sie sind.

Traditionelle Allianzen sollten wiederbelebt (z.B. mit Gewerkschaften oder Konsumentenverbänden) und Kontakte mit neuen Bewegungen, die für ein Recht auf Wohnen eintreten, geknüpft werden, so wie etwa die *Indignados* in Spanien oder eine Reihe von Basis-Bewegungen, die die Wohnversorgung ganz oben auf ihre Agenden gesetzt haben. Im Zuge der Globalen Finanzkrise ist nämlich die Leistbarkeit von Wohnen für große Teile der Bevölkerung in ganz Europa, und besonders für Junghaushalte, zum Problem geworden.

4. Engagement in den Bereichen Energie und Infrastruktur

Beim Budget, das die Haushalte für Wohnen aufzubringen haben, geht es nicht nur um ein Dach über dem Kopf, sondern zunehmend auch darum, „angeschlossen" zu sein: Breitbandinternet, Wasser, Energie, usw. Wohnen ist mehr als nur eine beheizte Unterkunft. Es soll auch die Verbindung zur Außenwelt bieten. Energiekosten sind in den meisten europäischen Ländern stark angestiegen, in Osteuropa machen sie sogar mehr als die durchschnittlichen Miet- oder Hypothekarausgaben aus.

Bei der Energieaufbringung bieten sich in ganz Europa große Potenziale, denn die bestehenden Netze nähern sich dem Ende ihrer technischen Lebensdauer. Bei der dezentralen Erzeugung von Energie und bei Energieeffizienzmaßnahmen eröffnen sich neue Betätigungsfelder für Sozialwohnungsunternehmen. Dafür muss sich aber ihre Grundkonzeption ändern und ihre Aufgabe verstärkt im Angebot von leistbaren Wohnungen und nachhaltigen Quartieren gesehen werden. Es bedarf einer stärkeren Einbettung in lokale Wirtschaftskreisläufe, um die großen Potenziale im Wohnungsbestand heben zu können. Bei der Ver-

[1] Siehe den Beitrag von *Koppelaar* in diesem Band, S. 255.

[2] Dabei handelt es sich um die Verringerung der anrechenbaren Wohnnutzfläche bei der Berechnung der Wohnbeihilfe, wenn die Zahl der Zimmer die Zahl der Haushaltsmitglieder übersteigt (Anm. des Übersetzers).

besserung der Energieeffizienz ist der Sektor bereits sehr aktiv geworden, vor allem wenn ausreichende finanzielle Mittel und günstige langfristige Finanzierungen zur Verfügung stehen. Bei ihrer neuen Rolle als Energiedienstleister engagieren sich die Sozialwohnungsunternehmen bisher aber noch unzureichend. Dies liegt an gesetzlichen Hürden, auch ist ihre mögliche Funktion bei der Erzeugung erneuerbarer Energie noch nicht ausreichend anerkannt.

5. Wirtschaftliche Stabilität durch solide Wohnungsmärkte

Dies ist wohl die herausforderndste Aufgabe für die kommenden Jahre. Der soziale Wohnungsbestand wurde als Antwort auf den massiven Nachfragerückstau nach dem Zweiten Weltkrieg in den 1950er und 1960er Jahren geschaffen. Danach spielte er – vor allem in Großbritannien, Zentral- und Nordeuropa, wo Sozialwohnungen mehr als 20% des gesamten Wohnungsbestands ausmachten – eine Schlüsselrolle bei der Dämpfung der allgemeinen Preisentwicklung. Doch diese Funktion des Sozialwohnungsbestands hat sich in der Vergangenheit zunehmend verwässert, vor allem wegen rückläufiger Investitionen der Regierungen in den Sektor, begründet damit, dass der Nachfragerückstau behoben sei.

Die Unterstützung der Staaten bezog sich stets darauf, dass der Sektor die Wohnversorgung der sozial Schwächsten sicherstellen soll. Die wesentlich breitere Wirkung eines breit aufgestellten sozialen Wohnungssektors auf die Wohnversorgung insgesamt und die Finanzmarktstabilität wurde demgegenüber zu wenig beachtet. Man setzte stattdessen auf andere Akteure, z.B. in Frankreich, wo institutionelle Investoren verpflichtet wurden, leistbares Wohnen in ihr Investment-Portfolio aufzunehmen. Diese Verpflichtung wurde im Zuge der Finanzmarktderegulierung in den 1990er Jahren abgeschafft. Es ist heute ein Vakuum erkennbar, denn Spekulation am Wohnungsmarkt kann nur in Verbindung mit einem Recht auf Wohnen langfristig funktionieren.

Aus diesem Grund sehen wir eine zukünftige Rolle von sozialen Wohnungsanbietern in der Wohnversorgung breiter Bevölkerungsschichten mit leistbaren Wohnungen. In Großbritannien war es das erklärte Anliegen der Regierung, dass soziale Wohnungsanbieter stärker für die Mittelschicht und Schlüsselarbeitskräfte aktiv werden sollen. Das heutige politische Umfeld bietet Chancen für lokale Wohnungsmärkte, doch fehlt es an Systemen, benachteiligte Lagen zu lohnenden Investitionszielen zu machen. Es ist ein übergreifender Trend, dass Sozialwohnungsanbieter zu Anbietern leistbarer Wohnungen für breite Bevölkerungsschichten werden. Dies ist auch in mehreren Ländern gesetzlich verankert, z.B. in den Niederlanden, in Großbritannien und in Schweden (wo gemeindeeigene Wohnbauunternehmen keine staatlichen Einrichtungen sind, sondern nur im öffentlichen Eigentum stehen). In Deutschland gelten Sozialbindungen nur kurz- bis mittelfristig (solange Förderungen laufen). In geringerem Ausmaß ist derselbe Trend in Frankreich, Irland und Österreich zu erkennen.

Heute gelingt es dem Sozialwohnungssektor erst unzureichend, die Rolle des nicht-spekulativen Investors zu spielen, da die politischen Rahmenbedingungen keine Bündelung von Ressourcen auf regionaler oder nationaler Ebene erlauben, sondern weiter divergente lokale Entwicklungen begünstigen. Eine

bemerkenswerte Ausnahme ist die aktuelle Vereinbarung des französischen Sozialwohnungssektors zur Gründung eines nationalen Fonds zur Finanzierung von neuem Wohnbau in Regionen mit Angebotsengpässen.

Nach zwei Jahrzehnten fehlender wohnungspolitischer Konzepte, außer der Förderung von Wohnungseigentum, haben die meisten europäischen Länder mittlerweile duale Wohnungsmärkte: Sozialwohnungen versus Wohnungseigentum, mit kaum Angeboten dazwischen. Aber es gibt einen Bedarf nach sozialem Wohnungseigentum, nach leistbarer Miete, Gemeinschaftsprojekten, neuen Genossenschaftsmodellen, kommunaler Bodenbewirtschaftung, gemeinschaftlichem Wohnen etc. Dafür sind entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Es braucht neue „Dienstleistungen im allgemeinen Wohnwirtschaftlichen Interesse“.

IV. Die Zukunft sozialer Wohnungsanbieter

Sozialer Wohnbau lebt von staatlichen Zuschüssen, wie dies im EU-Wettbewerbsrecht geregelt ist, zumindest lebte er in der Vergangenheit davon. Denn in den meisten EU-Ländern, mit Ausnahme von Dänemark, Frankreich und Österreich, sanken die staatlichen Zuschüsse während der vergangenen fünf Jahre deutlich. Ungeachtet dessen, dass die EU-Definition von „Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“ eine breite Auslegung zuließe, tendiert der Sozialwohnungssektor zur Wohnversorgung ausschließlich von sozial besonders benachteiligten Gruppen. Wie wir nachzuweisen versuchten, ist dieses Konzept überholt und passt nicht zu einer modernen Gesellschaft. Die Bandbreite notwendiger Interventionen für nachhaltige Nachbarschaften – energieautarke Nachbarschaften, wo gemeinschaftliches Arbeiten und Wohnen zu wirtschaftlichem und kulturellem Wachstum führen, wo leistbarer Wohnraum verfügbar ist, wo unterschiedliche Wohnungen für unterschiedliche Ansprüche angeboten werden, für alle Altersgruppen – ist so groß, dass in Partnerschaft mit lokalen Akteuren das Aufgabenprofil von sozialem Wohnbau neu durchdacht werden sollte. Die Wohnungsanbieter müssen nicht alles selbst machen. Aber sie sind zuverlässige Akteure auf Quartiersebene und meist seit Jahrzehnten zum Wohl der ansässigen Bevölkerung tätig. Sie haben damit die Rechtfertigung, die notwendige langfristige Perspektive und das Geschäftsmodell, um diese Aufgaben zu übernehmen. Es liegt in den Genen des Sozialwohnungssektors, für eine bessere Lebensqualität für alle zu sorgen.

Sozialwohnungsanbieter dienen dem Wohl der gesamten Gesellschaft, sie sind im Eigentum der gesamten Gesellschaft, sie sind nicht unabhängig. Das österreichische Modell ist, ähnlich wie das dänische und das französische, ein gutes Beispiel dieses positiven Abtausches: sie dienen der Gesellschaft und werden von der Gesellschaft gleichzeitig gestützt. Die Aufrechterhaltung eines politischen Konsenses in Bezug auf den sozialen Wohnbau ist ausschlaggebend dafür, langfristig mit bestem Kosten-Nutzen-Verhältnis zu agieren.

Der soziale Wohnbau ist eines der effizientesten Instrumente für die nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft. Ein Instrument für alle, im Eigentum aller.

Wolfgang Amann

Verbindung von Wohnbau- und Siedlungspolitik

I. Flächenverbrauch

Der Flächenverbrauch beträgt in Österreich im Bereich der Bau- und Verkehrsflächen in den letzten Jahren elf Hektar pro Tag.[1] Zwar lag der Verbrauch in früheren Jahren noch höher. Von der Zieldefinition der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie von 2,5 Hektar pro Tag,[2] ist dieser Wert aber noch sehr weit entfernt.

Der anhaltend hohe Flächenverbrauch hat mehrere Ursachen. Neben Defiziten in der Raumordnung und Widmungspraxis ist der hohe Stellenwert des freistehenden Eigenheims der wohl maßgebliche Treiber des Flächenverbrauchs. Der Wohnungsneubau in Österreich hat zahlenmäßig ein im internationalen Vergleich hohes Niveau. Bemerkenswert ist die Entwicklung der Baubewilligungen von Einfamilienhäusern. Trotz eines massiven Rückgangs der Förderungszusicherungen in diesem Bereich boomt der Neubau von Eigenheimen mit zuletzt fast 18.000 Baubewilligungen (2013).[3] Das sind 2,1 Bewilligungen pro 1.000 Einwohner, im Vergleich zu nur 1,3 im Durchschnitt der „Euroconstruct"-Länder, ebenso wie von Deutschland und der Schweiz (Abbildung 16).[4] Ein durchschnittliches Eigenheim beansprucht rund 1.000m² an Grundfläche, ein Reihenhaus 250-500m², eine Geschoßwohnung demgegenüber nur 40-100m².[5]

---

[1] *Tötzer/Loibl/Steinnocher* (2009), 6; *Amann et al.* (2010), 14; siehe Beitrag *Mödlhammer* in diesem Band, S. 229.

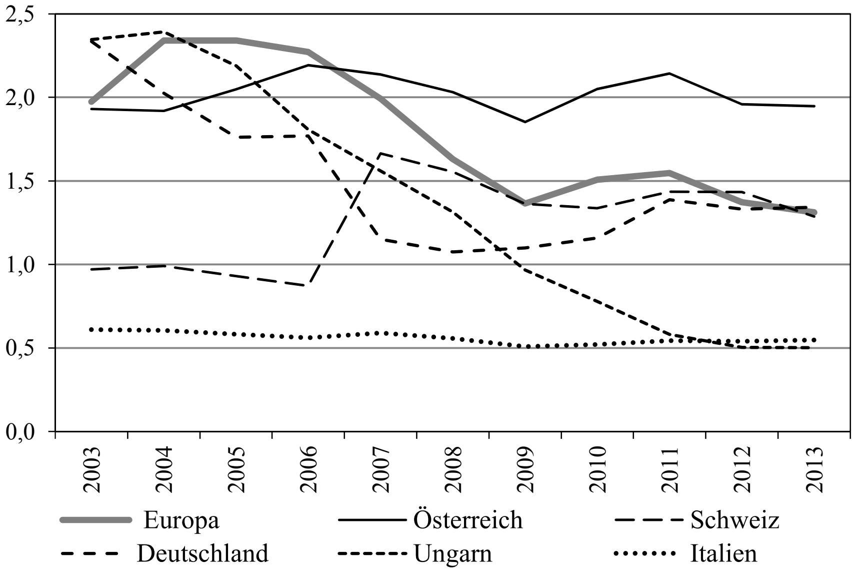
[2] *Lebensministerium* (2002).

[3] *Statistik Austria, IIBW.*

[4] *Euroconstruct, Eurostat, IIBW. Euroconstruct-Länder* sind die EU15-Länder sowie Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei, Norwegen und die Schweiz.

[5] *Umweltbundesamt (2010), 192; IIBW (2011c).*

Abbildung 16: Wohnungsbewilligungen Einfamilienhäuser pro 1.000 Einwohner



Anm.: Europa = Euroconstruct-Länder, s. Fußnote 4.
Quelle: Euroconstruct; Statistik Austria; IIBW.

II. Wohnungspolitische Instrumente

1. Rahmenbedingungen der Wohnbauförderung

a) Begründung der Eigenheimförderung

Angesichts des Beitrags der Wohnbauförderung zum Stellenwert des Eigenheims steht seit langem die Forderung nach einem Ende der diesbezüglichen Förderung im Raum. Das freistehende Eigenheim hat unbestreitbare Nachteile. Neben den raumplanerischen Aspekten von Zersiedelung und Bodenversiegelung sind auch der vergleichsweise hohe Energieverbrauch (größere Wohnfläche, ungünstiges Oberflächen-Volums-Verhältnis), die Verursachung zusätzlichen Individualverkehrs und die ungesicherte Werthaltigkeit von Nachteil.

Dass der Neubau von Eigenheimen dennoch gefördert wird, ist durch seine ebenso unbestreitbaren Vorteile legitimiert. Eigenheime ermöglichen eine qualitativ hochwertige Wohnversorgung für breite Bevölkerungsschichten. In strukturschwachen Regionen sind sie ein kaum verzichtbarer Teil der sozialen Wohnversorgung. Sie aktivieren wie kaum eine andere Art der Wohnversorgung privates Kapital und eigene Arbeitsleistung der Haushalte. Nicht zuletzt erfordern sie weit weniger Förderungsmittel als eine durchschnittliche Geschoßwohnung. Die Eigenheimförderung ist politisch populär. Gerade in ländlich geprägten Regionen ist ihre Beseitigung politisch kaum durchsetzbar. Schließlich ist auch

das Argument ins Treffen zu führen, dass unter den heutigen Rahmenbedingungen die Beendigung der Eigenheimförderung nicht zwingend zu einem entsprechenden Rückgang im Neubau führen würde. Vielmehr würden die durch die Wohnbauförderung erreichten Lenkungseffekte verloren gehen.

b) Förderanreize für flächenschonenden Neubau

Die meisten Bundesländer regen verdichtete Bauformen durch spezielle Förderschienen an, entweder durch erhöhte Fördersätze oder durch Boni innerhalb von Punktesystemen in der Neubauförderung. Am weitesten gehen Vorarlberg (bis 2013) und Tirol, wo die Eigenheimförderung generell nach dem Grundflächenverbrauch gestaffelt ist bzw. war.

Die Förderanreize für verdichtete Bauformen betreffen Doppelhäuser, Reihenhäuser, Gruppenwohnbau, gekuppelte, geschlossene oder sonst verdichtete Bauweisen. Beispielsweise bietet die Wohnbauförderung in Niederösterreich Boni für die Lagequalität (gekuppelte oder geschlossene Bauweise, Baulichkeiten im Bauland Kerngebiet und in Zentrumszonen) und Abwanderungsgemeinden mit Zusatzförderungen von bis zu € 4.500 (2013). Das führte dazu, dass rund ein Drittel der in Niederösterreich geförderten Eigenheime in gekuppelter oder geschlossener Bauweise errichtet werden.[6]

c) Maßnahmen im Ortskern

Einzelne Länder wie Niederösterreich oder das Burgenland setzen Förderungsanreize für Neubauten im Ortskern. Bei der Sanierungsförderung sehen demgegenüber alle Bundesländer besondere Begünstigungen für Maßnahmen an schützenswertem Altbestand vor. In Salzburg löst Denkmal-, Altstadt- oder Ortsbildschutz um bis zu 50% erhöhte Förderungen aus.

Bei Ortskernförderungen ist die Koordination der Wohnbauförderung mit anderen Förderungsschienen eine spezifische Herausforderung, z.B. die Dorferneuerung, Förderaktionen zur „Stadt- und Ortskernbelebung“ (NÖ) oder Förderungen für den Erhalt der Nahversorgung.

d) Nachverdichtungen

Verbreitet sind überdies Förderschienen zur Nachverdichtung im Rahmen von Sanierungen, z.B. die Erweiterung von Eigenheimen (z.B. in Oberösterreich, der Steiermark, Vorarlberg) oder Dachgeschoßausbauten für den Eigenbedarf, wie in Wien.

2. Überschneidungsflächen zur Raumordnung

Das vorrangige Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und für den sparsamen Umgang mit Grund und Boden ist freilich die Raumordnung. Hier stehen den Ländern vielfältige Instrumente zur Verfügung, allen voran die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung. Wichtige weitere Instrumente sind

6 *Amann/Mundt/Springler* (2010), 59.

Tabelle 17: Raumordnerische Instrumente zur Flächeneffizienz in den Ländern

	Vorbehaltsflächen	Vertragsraumordnung	Bebauungsfrist	Baulandfonds
B	§17 Bgld. RPlG	§19 (5) Bgld. RPlG	§11a Bgld. RPlG, 5-10 Jahre	Nein
K	§7 Kärntner GemeindeplanungsG	Richtlinie für privatwirtschaftliche Maßnahmen der Gemeinden im Bereich der örtlichen Raumplanung	Richtlinie für privatwirtschaftliche Maßnahmen der Gemeinden im Bereich der örtlichen Raumplanung	K-BBFG, seit 1997
NÖ	§17 NÖ ROG	§16a NÖ ROG	§16a NÖ ROG, 5 Jahre	Nein
OÖ	§19 Oö ROG	§16 Oö ROG	Verträge möglich, §16 Abs. 1 Z 1 Oö ROG	Nein
S	§41 Slbg. ROG	§18 Slbg. ROG	§29 Slbg. ROG	Baulandsicherungsgesellschaft Land-Invest §77 Slbg. ROG
ST	§37 StROG	§35 StROG	§ 36 StROG (verpflichtend ab 3.000 m²)	Nein
T	§52 TROG	§33 Abs. 2 TROG	§33 (2) TROG	Tiroler Bodenfonds §93 ff TROG
V	§20 Vlbg RPlG	Ja	Nein	Nein
W	In aktueller Baurechtsreform vorgesehen	In aktueller Baurechtsreform vorgesehen	In aktueller Baurechtsreform vorgesehen	Wohnfonds Wien

Quellen: Wie in der Tabelle angegeben, IIBW.

Vorbehaltsflächen, die Vertragsraumordnung, die Festlegung von Bebauungsfristen und die Ausweisung von Zentrumszonen, wie sie in fast allen Bundesländern implementiert sind (Tabelle 17).

Die Implementierung dieser ordnungsrechtlichen Instrumente stößt allerdings an enge Grenzen, sofern sie nicht mit finanziellen Anreizen (z.B. der Wohnbauförderung) und zielgerichteter Kommunikation verknüpft ist. Höchst problematisch ist hierbei die kompetenzrechtliche Zuordnung auf Ebene der Gemeinden. Die dortigen Entscheidungsträger sind häufig nicht in der Lage, die dargestellten Instrumente gegenüber den Interessen der Grundeigentümer durchzusetzen. Auch fehlt es vielfach an Know-how.

3. Wohnungsgemeinnützigkeit als Hebel

Mit der Wohnungsgemeinnützigkeit verfügt Österreich über ein effektives Instrument zur Umsetzung vielfältiger Politikziele, u.a. auch hinsichtlich einer nachhaltigen und leistbaren Siedlungsentwicklung.

a) GBV im Dienste der Siedlungsentwicklung

Gemeinnützige Bauvereinigungen bauen flächendeckend. Ihr Anteil am Wohnungsbestand (Hauptwohnsitze) liegt in allen Bundesländern bei über 15% (Vorarlberg), am höchsten in Salzburg mit 29%. Naturgemäß sind sie in größeren Gemeinden und Städten stärker vertreten als in kleinen. In Gemeinden unter 20.000 Einwohnern liegt ihr Anteil bei 10,6% der Hauptwohnsitze, in den größeren Städten über 20.000 Einwohnern demgegenüber bei 24,3%.[7] Gemeinnützige Bauvereinigungen sind in Gemeinden jeglicher Größe aktiv.

Ihre Funktionen unterscheiden sich allerdings. In Agglomerationen kommen ihnen vor allem die Aufgaben zu, ein ausreichendes Angebot an leistbaren (Miet-)wohnungen bereitzustellen, das Preisgefüge auch am privaten Markt zu beeinflussen und die Stadtentwicklung zu unterstützen. Als Beispiel mag die Entwicklung der Seestadt Aspern im Nordosten Wiens dienen, die ohne den massiven Einsatz gemeinnützigen Wohnbaus zweifellos nicht realisierbar wäre.

Im ländlichen Raum geht es vor allem um die Erstversorgung junger Haushalte, um die Verhinderung von Abwanderung und um die Wohnversorgung derjenigen, die keinen Zugang zu einem Eigenheim haben. Durch das Angebot an geförderten Geschoßwohnungen soll es gelingen, junge Haushalte im Ort und die Bevölkerungszahl stabil zu halten, nicht zuletzt zur Absicherung der Gemeindefinanzen (Finanzausgleich). Es stehen hier also demografische und fiskalische Aspekte im Vordergrund. Beispielhaft sei die Situation in Niederösterreich angeführt. Hier dominiert der gemeinnützige Mehrwohnungsbau massiv gegenüber dem gewerblichen. Die Mietwohnungsförderung ist allein den Gemeinnützigen zugänglich. Dabei kommt Aspekten der Regionalentwicklung maßgebliche Bedeutung zu. In über 80% der niederösterreichischen Gemeinden, somit auch in vielen sehr kleinen, wird geförderter Mehrwohnungsbau angeboten.[8]

In Städten besteht Wettbewerb zwischen gewerblichem und gemeinnützigem großvolumigem Wohnbau. Am Land ist es demgegenüber den Gemeinnützigen zu verdanken, dass überhaupt Mehrwohnungsbau zur Verfügung steht.

Mehrwohnungsbau bietet gerade auch in kleineren Städten und Gemeinden große Chancen für die koordinierte und effektive Entwicklung der Ortschaften und ihrer Zentren. Leider hat dieser Aspekt in den meisten Fällen einen wesentlich geringeren Stellenwert als die beschriebenen demografischen und fiskalischen Ziele. Die Chance, großvolumige Neubauten zur aktiven Entwicklung der Kernzonen eines Orts einzusetzen, bleibt häufig ungenutzt.

Die Potenziale sind enorm. Gelungene Beispiele zeigen, dass damit die Ortszentren attraktiver gemacht, der soziale Zusammenhalt in den Gemeinden gestärkt, die Kaufkraft in die Zentren zurückgeholt, schützenswerter Altbestand revitalisiert und Angebote für spezielle Zielgruppen wie Jungfamilien oder Senioren geschaffen werden können. Attraktive Mehrwohnungsbauten sind eine Alternative zum Eigenheim auch für jene, die sich das eigene Haus leisten könnten. Die dadurch geschaffene Zentralität trägt tendenziell auch im Umfeld zu

---

[7] *Statistik Austria* (2013a).

[8] *Amann* u.a. (2005).

höherer Dichte bei. Sie sind damit ein Schlüssel zur Konturierung des Weichbilds der Ortschaften und zur Reduktion von Zersiedelung im Übergangsbereich zum Naturraum.

Bauen im Zentrum ist allerdings mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert.[9] Die verfügbaren Liegenschaften sind häufig klein und haben einen ungünstigen Zuschnitt. Die Vorbesitzer haben nicht selten überzogene Preisvorstellungen. Es ist aber im gemeinnützigen Wohnbau schwierig, Kosten für Bestandsbauten wirtschaftlich und rechtlich darzustellen. Die Baukosten sind meist höher als bei Standardtypologien auf der grünen Wiese, insbesondere wenn erhaltungswürdiger Altbestand betroffen ist. Gleichzeitig sind kaum höhere Nutzerkosten durchsetzbar. Die Garagenverpflichtung ist oft schwierig zu erfüllen. Die häufig gewünschte gewerbliche Nutzung der Erdgeschoßzonen ist angesichts niedriger Mieten für Geschäftslokale wirtschaftlich schwer machbar. Schließlich ist die Projektentwicklung häufig mit restriktive Bebauungsbestimmungen und fordernden Anrainern konfrontiert.

Dem steht die relative Einfachheit von Standardlösungen am Ortsrand mit ihren ungleich geringeren Risiken für eine gemeinnützige Bauvereinigung gegenüber. Die Bereitstellung geeigneter Liegenschaften und Widmungen ist i.A. unproblematisch. Einfache Grundstückszuschnitte in ausreichender Größe ermöglichen standardisierte Lösungen, eine standardisierte Abwicklung und damit niedrige Baukosten und weniger Baumängel. Mehraufwand und Risiken im Umgang mit Altbeständen entfallen. Durch die Optimierung von Wohnungsgrundrissen und Wohnungsmix kann das Verwertungsrisiko minimiert werden. Viele Kundenwünsche sind in Randlage leichter umsetzbar, z.B. wohnungsbezogene Freiräume, wohnungsnahe Garagen, Kinderspielplätze etc. Die gemeinnützige Bauvereinigung geht insgesamt ein geringeres Risiko ein, sich mit dem Projekt der Kritik des Förderungsgebers und der Revision auszusetzen.

Die Vorteile von großvolumigem Wohnbau in Kernzonen liegen also bei den Kommunen und der Bevölkerung: Nachfragepräferenzen für zentrale Lagen, Entwicklung und Attraktivierung des Ortsbilds, Stärkung der sozialen Kohärenz in der Gemeinde, Lösung von „Altlasten“ wie z.B. brachgefallenen Liegenschaften, wirtschaftliche Impulse für das Zentrum durch den Zuwachs an Wohnbevölkerung, bessere Auslastung vorhandener technischer und sozialer Infrastruktur etc. Die Infrastrukturkosten sind meist niedriger.

Dass Gemeinnützige bisher nicht in höherem Maße mit ihren Mehrwohnungsbauten zur Ortsentwicklung beitragen, ist auf diese Zielkonflikte zurückzuführen. Die Auflösung solcher Konflikte setzt aktive Kooperation seitens der Gemeinden und der Länder voraus. Komplexe Ortsentwicklungsprojekte können nur gelingen, wenn die Gemeinden die Bauvereinigungen maßgeblich bei der Grundstücksakquisition, Widmung und den Bewilligungsverfahren unterstützen. Erschwernisse, wie erhaltenswerter Altbestand oder die gewerbliche Nutzung der Erdgeschoßflächen, sind im Allgemeinen nur wirtschaftlich machbar, wenn über die Wohnbauförderung hinaus gehende finanzielle Unterstützungen zur Verfügung stehen.

---

[9] *Amann/Mundt/Springler* (2010), 66.

III. Effizienzpotenziale

Die Potenziale aus einer Koppelung von Wohnungs- und Raumordnungspolitik für eine nachhaltige und leistbare Siedlungsentwicklung sind umfangreich und zweifellos noch wesentlich erweiterbar. Dafür bedarf es aber nicht nur einer Schärfung bestehender Werkzeuge, sondern der koordinierten Weiterentwicklung von Instrumenten aus unterschiedlichen Politikbereichen. Bei einer aufeinander abgestimmten Entwicklung von raumordnerischen und baurechtlichen Maßnahmen in Verbindung mit finanziellen Anreizen, Organisationskraft und Kommunikation sind weitreichende Ergebnisse zu erwarten.[10] Die nachfolgend vorgestellten Vorschläge betreffen vorwiegend die Raumordnung, sind aber eine wesentliche Voraussetzung für ein effektiveres Ineinandergreifen mit Maßnahmen der Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit.[11]

a) Vertragsraumordnung

Schon heute sind in fast allen Bundesländern Maßnahmen der Vertragsraumordnung vorgesehen (s. Tabelle 17). Die Vertragsraumordnung ist ein effektives Instrument zur Sicherung von Bauland für leistbaren Wohnbau durch gemeinnützige Bauvereinigungen. Allerdings kann sie nur bei Neuwidmungen ansetzen, nicht bei bestehenden Widmungen.

b) Maßnahmen zur Mobilisierung von gewidmetem Bauland

Es gibt viele Gründe für Eigentümer von gewidmetem Bauland, diese baulich nicht zu nutzen. Dies widerspricht allerdings weitgehend dem öffentlichen Interesse. Zur Verhinderung der Hortung von ungenutztem Bauland stehen mehrere Maßnahme zu Gebote, etwa die zeitlich begrenzte Widmung oder die verpflichtende Rückwidmung ungenutzten Baulands nach z.B. 10 Jahren. Effektiv wären auch Regelungen bei der Grundbesteuerung, wie sie bereits in mehreren EU-Staaten mit überzeugenden Ergebnissen durchgesetzt werden.

c) Widmungskategorie oder Vorbehaltsflächen „Sozialer Wohnbau“

Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau bei der Widmung von Bauland sind im Raumordnungsrecht mehrerer Bundesländer verankert. Vorbehaltsflächen, wie sie schon heute z.B. in Tirol und Salzburg zum Einsatz kommen, haben eine im Wesentlichen idente Wirkungsweise wie eine Widmungskategorie „Förderbarer Wohnbau“, die für Wien geplant ist. In Südtirol wird seit Jahrzehnten mit diesem Instrument günstiges Bauland für den sozialen Wohnbau bereitgestellt. Die Umsetzung hat primär im Raumordnungsrecht der Länder zu erfolgen, gemäß Holoubek[12] ggf. auch mit einer Anpassung beim verfassungsrechtlichen Kompetenztatbestand des „Volkswohnungswesens“.[13]

---

[10] Siehe *Weber* (2009).
[11] Siehe *Amann/Mundt/Springler* (2010).
[12] *Holoubek* (2009).
[13] Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG.

d) Widmungsmäßige Festlegung des Weichbilds der Ortschaften

Die Definition jenes Teils einer Ortschaft, der als erhaltenswert und entwicklungswürdig aufgefasst wird – sein Weichbild[14] – erscheint unzureichend implementiert. Derartige Definitionen wurden in mehreren Bundesländern eingeführt, um dem Wildwuchs an Einkaufszentren entgegen zu wirken, in Niederösterreich aber beispielsweise nur für Gemeinden mit mehr als 1.800 Einwohnern. Die Einführung einer raumordnerischen Kategorie „Ortskern" für Gemeinden jeder Größenordnung könnte dazu beitragen, allfällige finanzielle Anreize der Wohnbauförderung besser zu kanalisieren.

e) Forcierung von verdichtetem Flachbau

Eine Brücke zwischen dem freistehenden Eigenheim und dem Geschoßwohnbau sind verdichtete Bauweisen (parifiziert oder in Miete) oder Reihenhäuser (parzelliert). Geeignete Bauflächen mit entsprechenden Bebauungsplänen sind gut geeignet sowohl für individuelle Bauwerber als auch für gemeinnützige und gewerbliche Bauträger sowie die Fertighausindustrie.

f) Baulandfonds

Die Gemeinden sind mit den bestehenden raumordnerischen Instrumenten für eine nachhaltige und leistbare Siedlungsentwicklung häufig überfordert. Landeseigene Baulandfonds, wie sie heute schon in Kärnten, Salzburg, Tirol und Wien bestehen, können hier als Brückenbauer tätig werden. Sie können den Gemeinden nicht nur bei der Grundstücksakquisition für geförderten Wohnbau, bei Arrondierung, Widmung und Aufschließung behilflich sein. Richtig aufgesetzt können solche Einrichtungen auch als effektive Instrumente zur Vermittlung von Knowhow auf Gemeindeebene genutzt werden. Ein Baulandfonds mit seinem Finanzierungshintergrund, seiner Expertise und der Distanz zu den lokalen Handlungsträgern hat gute Voraussetzungen, in Kooperation mit den Gemeinden die richtigen Weichen in der kommunalen Siedlungsentwicklung zu stellen.

---

[14] Gemäß *Wikipedia* „die äußere und innere Erscheinungsform eines städtebaulichen Ensembles".

Herwig Pernsteiner

Entwicklungsperspektiven für den ländlichen Raum

I. Einleitung

Wir kennen die Diskussion rund um die demographischen Verschiebungen von ländlichen in städtische Gebiete und somit *die* wesentliche Determinante für die zukünftige Entwicklung des ländlichen Raums. Wir hören immer wieder von Wanderungen auf internationaler Ebene – wie beispielsweise aus China oder Zentralafrika – in Dimensionen, die unsere gewohnten Verhältnismäßigkeiten ums Vielfache übertreffen. Ja, aber auch bei uns – auf nationaler Ebene – gibt es Veränderungen, die Berücksichtigung finden müssen. Auch bei uns liegt der ländliche Raum im Spannungsbogen zwischen Entleerung und Dynamik. Es ist mir daher eine große Freude, im Rahmen der Festschrift für Professor Dr. Klaus Lugger einige gedankliche Impulse zu den Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raums setzen zu dürfen.

Für Professor Lugger gilt dabei ein Zitat von Mark Aurel gleichermaßen wie für die Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raums. Der von 121 bis 180 n. Chr. lebende Philosophenkaiser Aurel hat für uns schriftlich festgehalten: „Das Glück deines Lebens hängt von der Beschaffenheit deiner Gedanken ab". Dies gilt auch für unser aller Vorstellung über die potentielle Entwicklung des ländlichen Raums: *Wie wir über den (ländlichen) Raum zu denken pflegen, so entwickelt er sich*; denn wir geben die Impulse, wir setzen die Entwicklungen *für* oder *gegen* den ländlichen Raum.

Wenn ich von „wir" spreche, so meine ich zum einen jeden einzelnen von uns – ob am Land oder in der Stadt lebend (78 % der österreichischen Bevölkerung leben übrigens in Regionen, die man im weitesten Sinne als ländlich bezeichnen kann[1] – mehr als im Regelfall gedacht wird!). Jeder trifft täglich viele

[1] www.bmlfuw.gv.at.

einzelne Entscheidungen, die die Entwicklungsperspektiven im ländlichen Raum bestimmen: fahre ich mit dem Auto ins Grüne, nehme ich das Land nur in der Freizeit in Anspruch, kaufe ich regionale landwirtschaftliche Produkte, etc. Zum anderen meine ich aber auch (und insbesondere) die Kolleginnen und Kollegen aus der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die wesentliche Hebel *für* oder *gegen* die Entwicklungsperspektive des ländlichen Raums tätigen: unterstützen wir Investitionen am Land oder nicht? Setzen wir konkrete Taten, um einen Paradigmenwechsel einzuleiten, um die tendenzielle Verschiebung von ländlicher zu städtischer Schwerpunktbildung zu mindern respektive zu verhindern?

II. Fragestellung und Antwortsuche

Die Frage nach der Prioritätensetzung bei Standortentscheidungen begleitet mich seit Anbeginn meiner Arbeit in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft – mit einer gesuchten Antwort, die keine leichte ist. Wenn ich schon Zitate (hoffentlich nicht aus Mangel an eigenen stichhaltigen Aussagen) von klugen Menschen verwende, dann muss ich in diesem Zusammenhang Pythagoras von Samos nennen: „Die ältesten und kürzesten Wörter – *´ja`* und *´nein`* – erfordern auch das stärkste Nachdenken". Und so verhält es sich meiner Meinung nach auch bei der Entscheidung, ob wir als gemeinnützige Bauvereinigungen in ländliche Gebiete investieren sollen, und somit eine Perspektive für eine positive Entwicklung des ländlichen Raums schaffen oder eben nicht. *Ja* oder *Nein*, das ist die entscheidende und schwierige Antwort – auch in diesem Kontext!

In meiner Verantwortung muss ich beispielsweise entscheiden, ob wir in einem Ort mit einigen hundert Einwohnern ein mehrgeschoßiges (wohnbaugefördertes) Mietobjekt errichten. Mit einer etwaigen Umsetzung eines Projektes determiniere ich, determinieren wir für Jahrzehnte Entwicklungen für die Menschen in der Gemeinde (am Land); wir legen fest, ob Investitionen ausgelöst und insbesondere jungen Menschen Wohnraum im Ort zur Verfügung gestellt wird; wir geben der Region anteilig zurück (Wohnbauförderungsmittel), was wir ihr vorher genommen haben (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag zur Wohnbauförderung). Das ist die eine Ebene.

Als Entscheidungsträger müssen wir aber auch auf unsere Unternehmen schauen. Das ist die andere Ebene. Wir haben betriebswirtschaftliche Ziele zu erreichen und die Wege dorthin zu optimieren. Und in dieser Hinsicht ist eine Bautätigkeit in einer ländlichen Gemeinde anders zu beurteilen: zumeist schlechtere Wirtschaftlichkeit in der Errichtung und im laufenden Betrieb (da es sich tendenziell um kleinere Wohnanlagen handelt) sowie höhere Leerstandswahrscheinlichkeit – das sind nur zwei exemplarische Gründe, die dagegen sprechen.

Wir haben daher stets einen Spagat zu machen – fördern wir den ländlichen Raum oder hemmen wir eine prosperierende Entwicklung ebendort. Wir können einen Beitrag leisten – sowohl für das eine, wie auch für das andere.

III. Gesetzlicher Auftrag

Es besteht aber auch ein klarer Auftrag. In der für uns wesentlichen gesetzlichen Grundlage – im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – ist festgelegt, dass wir unsere *Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten haben*. Klarer kann es nicht formuliert sein. Dabei möchte ich die beiden Begriffe *Gemeinwohl* sowie *Wohnungs- und Siedlungswesen* herausheben. Das *Gemeinwohl* umfasst die Gemeinschaft im Allgemeinen – jung wie alt, klein wie groß, stark wie schwach und letztendlich Land wie Stadt. Und das *Wohnungs- und Siedlungswesen* konzentriert sich nicht nur auf Wohnungen und Häuser, sondern gleichermaßen auch auf den Siedlungsraum. Auf unsere Umgebung, Umwelt, unsere räumlichen Strukturen, auf Land und Stadt. Sohin ist – und die Geschäftsordnungen und Statuten unserer Gesellschaften bestimmen ähnliche Prämissen – die Antwort auf unser (räumliches) Engagement gegeben: es braucht beides. Es ist ein *sowohl als auch*.

Wenn wir zu der von mir angesprochenen Wirtschaftlichkeit zurückkehren, dürfen und müssen wir sie aus dem gesetzlichen Kontext relativieren. Wir haben einen Auftrag, den wir grundsätzlich wirtschaftlich abzuwickeln versuchen müssen; wie bei jedem einzelnen anderen Projekt auch. Würden wir ausschließlich im urbanen Umfeld bauen, würde es dort auch eine Differenzierung in wirtschaftliche und unwirtschaftlichere Bauvorhaben geben. Auch hier gibt es Unterschiede – wie eben beispielsweise auch im Vergleich zwischen kleineren ländlichen versus größeren urbanen Projekten.

IV. Beitrag der gemeinnützigen Bauvereinigungen

Für eine positive Weiterentwicklung braucht der ländliche Raum *auch* unsere Investitionen, „*auch*" in dem Sinne, dass es bei genauer Betrachtung nur wenige inhaltliche Felder für eine kontinuierliche (Weiter)entwicklung des ländlichen Raums gibt: *Infrastruktur*, *Betriebsansiedlungen* und *Wohnraumschaffung* sind die Kernbereiche einer modernen Wirtschaftspolitik für den ländlichen Raum. Und für den Schwerpunkt Wohnraumschaffung sind wir als gemeinnützige Bauvereinigungen in der Pflicht.

Die bauliche Umsetzung und das langfristig ausgerichtete Management von Wohngebäuden der gemeinnützigen Bauvereinigungen generieren viele positive (externe) Effekte: Allen voran stillen wir das Grundbedürfnis Wohnen. Für Generationen sichern wir hochwertige Wohn- und Lebensräume zu leistbaren Konditionen. Daneben – und das muss in der politischen Diskussion um Wohnbauförderung und Gemeinnützigkeit immer wieder in Erinnerung gerufen werden – liefert der Wohnbau in der von uns geleisteten Form gemäß einer deutschen Studie die höchsten Wertschöpfungskoeffizienten nach der Altenpflege. Jeder Euro, den wir baulich umsetzen, induziert € 2,36 in vor- und nach-gelagerten Bereichen – alles steuerpflichtig von konzessionierten Unternehmen erbracht![2]

---

[2] *BMVBS* (2011).

Diese beachtlichen mittel- sowie unmittelbaren Wirkungen sind auch für den ländlichen Raum erforderlich. Somit können wir eine positive Entwicklungsperspektive für den ländlichen Raum maßgeblich und nachhaltig unterstützen. Insbesondere dann, wenn wir beim Bauen im ländlichen Raum die Anforderungen einer energieeffizienten Siedlungsplanung beachten.[3]

V. Bündel an Maßnahmen

Wir dürfen in diesem Kontext jedoch eine wesentliche Schranke nicht übersehen. Wir können nur *einen* (wenn auch sehr wertvollen) Teil für eine zukunftsorientierte Entwicklung des ländlichen Raums beitragen. Wir stellen uns dieser Verantwortung, müssen dabei jedoch auch realistisch sein, dass es auch anderer Beiträge bedarf. Wir brauchen letztendlich ein Bündel an Maßnahmen, um eine quantitative und qualitative Steigerung und Entwicklung im ländlichen Raum nachhaltig zu erreichen. Konkrete Beispiele in strukturschwachen Gebieten zeigen, dass es nicht damit getan ist, nur Wohnungen zu bauen. Es braucht begleitende Maßnahmen, wie beispielsweise Investitionen in die Infrastruktur oder Betriebsansiedelungen, und es erfordert eine entsprechende Verhältnismäßigkeit. Das jeweilige Maß ist wesentlich! Schon Paracelsus hat festgehalten, dass „in der Dosis das Gift liegt“. Es bringt wenig, dort, wo ich heute schon mit Wohnungs-Leerstand zu kämpfen habe, weitere Wohnungen zu errichten. Denn den *einen* „ländlichen Raum“ gibt es nicht. Ländliche Gebiete unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Entwicklungspfade und -perspektiven stark voneinander, dementsprechend besteht auch unterschiedlicher Handlungsbedarf.[4]

VI. Europäische Zielsetzung

Die vorliegende Festschrift für Prof. Klaus Lugger hat eine europäische Dimension, hat eine Perspektive über den nationalen Tellerrand hinaus. Sohin ist es ein Gebot, die Vorstellungen und Ziele der Europäischen Union für die räumliche Entwicklung zu betrachten. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission haben für die Regionalpolitik der Europäischen Union ein Raumentwicklungskonzept festgelegt, in dem es im Kern um eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung geht. Es wird schrittweise ein räumliches Gleichgewicht mit dem Ziel einer geographisch ausgewogenen Verteilung des Wachstums angestrebt.[5] Die unterschiedlichen politischen Programme auf EU-Ebene sowie in Österreich bekennen sich zu eigenständigen, vielfältigen und leistungsfähigen ländlichen Gebieten und wollen die Potentiale der ländlichen Gebiete

---

3 *Akaryon Niederl & Bußwald OG* (2011); *Strasser* (2013).
4 *Moser* (2014).
5 *Europäische Kommission* (1999), 7.

nutzbar machen.[6] Sohin ist das von mir gezeichnete Bild einer räumlichen Entwicklungsperspektive deckungsgleich mit den Vorstellungen auf der übergeordneten Ebene. Es geht um einen Ausgleich mit dem Ziel einer gleichmäßigen Allokation und Distribution von Möglichkeiten, einen Prozess für eine räumliche Entwicklung, den wir täglich vorantreiben dürfen und sollen.

Entwicklung hat dabei immer auch mit Erwartungshaltung zu tun. Das Glück unseres Lebens am Land und in der Stadt hängt von der Beschaffenheit unserer Gedanken darüber ab! Wir kennen die selbsterfüllenden Prophezeiungen – wo ein erwartetes Verhalten einer anderen Person durch eigenes Verhalten erzwungen wird –, die es auch für räumliche Entwicklungen gibt.

Wenn unsere Gedanken eine prosperierende Entwicklung des ländlichen Raums verfolgen, dann treffen wir Entscheidungen, die Möglichkeiten und Qualitäten für die dort lebende Bevölkerung eröffnen. Damit entscheiden wir uns jedoch gleichzeitig auch für mehr und bessere Möglichkeiten und Qualitäten im urbanen Umfeld. Das eine bedingt das andere. Eine Perspektive, die auch immer von Professor Dr. Lugger initiiert und mitgetragen wurde – ein Blick aufs Ganze und nicht nur reduziert auf eine Ebene. Es braucht beides, in ausgewogener Form, kein *entweder-oder*, sondern ein *sowohl-als-auch*! Professor Dr. Klaus Lugger hat es uns eindrucksvoll vorgelebt, in Tirol und darüber hinaus!

[6] *ÖROK* (2009).

Julie Lawson

Österreichische und australische Sozialwohnungsanbieter: Kontext, Unterschiede und gegenseitiger Austausch

I. Einleitung

Seit mittlerweile einigen Jahren ist der gemeinnützige Wohnbau Österreichs eine wichtige Inspirationsquelle für die vergleichende Wohnungspolitikforschung in Australien.[1] In internationalen Besprechungen, Vorträgen und Expertenbesuchen in Australien durch Dr. Wolfgang Amann (IIBW) und Astrid Kratschmann (Erste Bank) wurde das System der österreichischen Wohnbauanleihen vorgestellt. Es hat in weiterer Folge die Entwicklung von australischen „Housing Supply Bonds" maßgeblich beeinflusst.[2] Ergänzend wurden auch Erfahrungen aus der Schweiz genutzt, wobei die Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) als Anregung für ein neues System an kollektiver Finanzierung und Garantien genutzt wurde.[3] Der vorliegende Beitrag behandelt wichtige Unterschiede zwischen den Systemen und zeigt, dass Australien noch viel vom Beispiel Österreich in Hinsicht auf strategische Planung, gemeinnützige Bautätigkeit und Wohnbaufinanzierung lernen kann.

II. Vergleich von Wirkungszusammenhängen

Für die australische Forschung im Bereich von wohnungspolitischen Systemen ist das österreichische Beispiel aufgrund des bereits 60jährigen Erfolgs und dessen Krisenresistenz hinsichtlich des Angebots an qualitätsvollen, leist-

1 Vgl. *Deutsch/Lawson* (2013); *Lawson* u.a. (2010); *Lawson/Milligan* (2007).
2 *Lawson* u.a. (2012).
3 *Lawson* u.a. (2014).

baren Wohnungen und der Dämpfung von Wohnkosten relevant.[4] Die österreichischen Erfahrungen helfen Ländern wie Australien, die ihr Angebot an leistbarem Wohnen ausweiten, reformieren oder auf neue Beine stellen wollen.

So wie Österreich hat auch Australien einen föderalen Staatsaufbau, mit sechs Bundesstaaten und zwei Territorien. Die Verstädterung in Australien ist sehr hoch, wobei die zahlreichen Großstädte vor allem entlang der Küste zu finden sind und kleinere regionale Zentren im Inland vorwiegen. Der Wohnungsmarkt umfasst in Summe rund 420.000 Sozialwohnungen.[5] Davon ist der Großteil (81%) öffentlicher Wohnbau im Eigentum von staatlichen Wohnungsbehörden. Der kleinere Rest (14%, 42.000 Wohneinheiten) stammt von lokalen und gemeinwesensorientierten Wohnungsanbietern. In Summe ist der Anteil an Sozialwohnungen in Australien einer der niedrigsten im OECD-Vergleich (4,5%). Die staatlichen Wohnungsanbieter haben in den letzten Jahren damit zu kämpfen gehabt, ihre Bestände aufrecht zu erhalten und nachhaltig zu bewirtschaften. Gleichzeitig gibt es aber auch Bestrebungen von staatlicher und gemeinwesensorientierter Seite, einen unabhängigen Non-Profit-Sektor durch Bestandsübertragungen, Förderungen und Steuervergünstigungen aufzubauen. Ungefähr 40 soziale Anbieter betreiben momentan neue Bauvorhaben, wobei rund elf von ihnen als Non-Profit-Bauträger mit starkem Wachstumspotenzial gelten können.[6]

Seit vielen Jahrzehnten unterstützt und stabilisiert der österreichische Staat den Wohnungsmarkt, indem er Objektförderungen für den Neubau von Wohnungen und für die Qualitätsverbesserung bestehender Wohnungen durch Sanierungsförderungen vergibt. Er richtet sich hierbei an unterschiedliche Rechtsverhältnisse und Preissegmente.[7] Diese Vorgehensweise beinhaltet den Bau von leistbaren Wohnungen, zuerst ausgerichtet auf einen breitangelegten Gemeindewohnbau, später verstärkt durch gemeinnützige Wohnungen, für welche ein enger rechtlicher und regulatorischer Rahmen geschaffen wurde.

Noch widersteht der österreichische gemeinnützige Wohnungssektor der Verlagerung von Förderungen von der Angebots- zur Nachfrageseite, welche in so vielen europäischen Ländern vollzogen wurde. Doch auch in Österreich steigt der Anteil der Subjektförderung innerhalb der Wohnbauförderung. Zwischen 2000 und 2012 ist dieser Anteil immerhin von rund 6% der Ausgaben auf 14% angewachsen.[8] Dies beinhaltet haushaltsbezogene und einkommensabhängige Förderungen im Miet- wie auch im Eigentumsbereich in Form von Wohnbeihilfen, Eigenmittelersatzdarlehen und Zuschüssen zu Hypothekarkrediten. Derartige Unterstützungen sind in den meisten der neun Bundesländer verfügbar.[9] In den letzten Jahren hat Österreich die staatlichen Wohnbauförderungen zurückgefahren und den Bundeszuschuss gekürzt. Teilweise wurde der Rückgang durch zwei neue Instrumente kompensiert: Die steuerbegünstigten Wohnbauanleihen generieren finanzielle Mittel für den Wohnbau ebenso wie die Eigenmittelbeteiligungen

---

[4] *Czerny* u.a. (2007); *Kalmár* u.a. (2008); *Czasny/Bständig* (2011).
[5] *AIHW* (2010).
[6] *Milligan* u.a. (2009).
[7] *Czerny* u.a. (2007).
[8] *Amann/Mundt* (2013), 35.
[9] Vgl. *Deutsch/Lawson* (2013).

zukünftiger Mieter im gemeinnützigen Wohnbau, die im Austausch gegen eine spätere Kaufoption eingehoben werden.

In Australien ist die Baubranche die viertwichtigste Industrie der Volkswirtschaft und trägt 6,8% zum BIP bei.[10] Im Gegensatz zu Österreich ist die Stabilisierung der Wohnungsproduktion durch objektseitige Fördervergaben seit mehr als 40 Jahren kein Schwerpunkt der Politik in Australien.[11] Ausnahme war lediglich ein gezieltes Anreizprogramm im Zuge der globalen Finanzkrise. Seit den 1970er Jahren ist die angebotsseitige Förderung verschwunden, während man Wohnungsbestände weitgehend verkaufte. Die verbliebenen Sozialwohnungen wurden gezielt an sehr bedürftige Haushalte vergeben, was zur Stigmatisierung und Marginalisierung dieser Wohnform, die in der Nachkriegszeit als „*homes for heroes*“[12] konzipiert worden war, beitrug. Darüber hinaus hat die Reduktion der Förderungen in den 1980er Jahren dazu geführt, dass staatliche Wohnungsbehörden zunehmend in Schulden gerieten und mit qualitativen Rückständen, langen Wartelisten und einem Auseinanderklaffen zwischen Nachfrage und Angebot konfrontiert waren.[13] In diesem Zusammenhang ist auch die Entwicklung zu deuten, dass Förderungen zusehends auf die Nachfrageseite verlagert und 2010 bereits über eine Million einkommensschwacher Haushalte im privaten Mietenmarkt durch Wohnbeihilfen unterstützt wurden.[14]

Durch den voranschreitenden Verkauf der staatlichen Sozialwohnungen hat sich der Non-Profit-Wohnungssektor als der wichtigste Anbieter von neuen Sozialwohnungen in Australien etabliert. In den folgenden Abschnitten findet sich ein detaillierter Vergleich der zugrundeliegenden Strukturen zwischen dem australischen Non-Profit- und dem österreichischen gemeinnützigen Wohnungssektor.

1. Bautätigkeit und Geschäftsmodell

Das Geschäftsfeld der Gemeinnützigen in Österreich ist größer, professioneller und stärker reglementiert als in Australien. Der Neubau *und* die Bewirtschaftung sind die Hauptaufgaben der rund 200 gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich, deren Vermögen und Gewinne für das Angebot an leistbaren Wohnungen für breite Bevölkerungsschichten genutzt werden können. Ihre Wohnungen können Miet- oder Eigentumswohnungen sein, wobei Mieten oder Preise an Herstellungskosten gebunden sind. Typischerweise handelt es sich um Wohnungen im großvolumigen Bereich, wobei eine Nutzungsmischung und wohnungsbezogene Dienstleistungen oft inkludiert sind. Die Wohnungen dürfen in der Regel nicht größer als 150m² sein und müssen Qualitätsmerkmale und Maximalkosten einhalten.

In Australien ist es vor allem die laufende Bewirtschaftung und Vergabe angemieteter öffentlicher Wohneinheiten, die die Tätigkeit der meist kleinen Non-Profit-Anbieter ausmacht. Nur eine kleine und schwankende Anzahl von rund

---

[10] *ABS* (2010).
[11] *Burke* (2012), 47.
[12] *Jacobs* u.a. (2010).
[13] *Hall/Berry* (2006).
[14] *Hulse* u.a. (2011).

40 Anbietern ist auch bautätig. Beide Gruppen bieten bescheidene Wohnungen oder Häuser zur langfristigen Miete für spezielle Kundengruppen an. Nur wenige verfolgen hierbei ökologische Ziele oder versuchen aktiv, Bewirtschaftungs- und Energiekosten der Mieter gering zu halten. Lediglich eine Handvoll größerer Anbieter betreiben Projekte mit einer Mischung von Bestandsarten und Nutzungen.

In Hinblick auf die Methoden der Baulandbereitstellung begünstigt in einigen österreichischen Bundesländern eine öffentliche Baulandbevorratung und strategische Widmungspraxis den Neubau von leistbaren Wohnungen. Stadtentwicklungspläne bestimmen Zielgebiete für den Wohnbau und definieren unterschiedliche Nutzungskategorien. Der zur Gemeinde Wien gehörende Wohnfonds Wien betreibt eine Bodenbevorratung und bietet Bauland in Bauträgerwettbewerben an, die ambitionierte Baukostenobergrenzen und Qualitätserfordernisse vorgeben.

In Australien hingegen begünstigt die Stadtplanung in der Regel den Neubau von Sozialwohnungen nicht und auch öffentliche Baulandkooperationen haben nur bescheidene und teilweise umstrittene Ergebnisse vorzuweisen. Die meisten Non-Profit-Wohnungsunternehmen sind auf Baulandüberlassungen von Gemeinden und religiösen Organisationen oder auf sporadische öffentliche Baulandspenden angewiesen. Fortschritte bei innovativen Planungsprozessen, wie etwa Vorbehaltsflächen oder verbindliche Baulandabtretungen, sind bescheiden.

Im Gegensatz zu Australien ist das Geschäftsmodell der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) in Österreich klar geregelt. Die Gewinne sind limitiert, wettbewerbsorientierte gedeckelte Kostenmieten sind vorgegeben. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz reguliert den Sektor und verlangt die Reinvestition von Gewinnen, die Einhaltung von Kostenmieten und die Einbettung in ein öffentliches Rechnungsprüfungs- und Kontrollsystem. In ihrer gemeinnützigen Tätigkeit sind die GBV von der Körperschaftssteuer befreit und in der Wohnbauförderungsvergabe begünstigt. Den gemeinnützigen Bauvereinigungen ist es erlaubt, kommerziellen Tätigkeiten nachzugehen, etwa der Bewirtschaftung von Geschäftsräumlichkeiten in den Erdgeschoßzonen, oder die Erbringung sozialer Dienstleistungen. Für diese Tätigkeiten ist die Zustimmung der staatlichen Kontrollorgane erforderlich und Körperschaftssteuer wird eingehoben.

In Australien werden Non-Profit-Wohnungsanbieter von den staatlichen Kontrollgremien ermutigt, Gewinne zu machen und dadurch Rücklagen für mögliche negative äußere Entwicklungen zu schaffen oder um die Bestandserneuerung voranzutreiben und zukünftiges Wachstum zu finanzieren. Allerdings gelingt das nur in geringem Ausmaß, da sich bei einer Vielzahl an Geschäftsmodellen die Regulierung nur auf Output-Leistungen bezieht, während weder Standards noch Maximalkosten vorgegeben sind.

Für österreichische Gemeinnützige ist der Einsatz von Vermögenswerten für Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens verpflichtend. Die Ausschüttungen an Eigentümer für das eingesetzte Eigenkapital sind streng limitiert. Einkünfte aus Eigenkapital müssen innerhalb von fünf Jahren nachweislich für die Haupt- und Nebengeschäfte der GBV eingesetzt werden oder sind anderenfalls voll zu versteuern. Individuelle Verkäufe von Wohnungen erfolgen mittlerweile

vor allem im Rahmen eines Kaufoptionsregimes, das im Gegenzug zu anfänglichen Finanzierungsbeiträgen der Mieter ein Ankaufsrecht nach zehn Jahren vorsieht.[15]

In Australien sind die Non-Profit-Wohnungsanbieter, die meist ausschließlich Mietwohnungen verwalten, an Verwendungs- und Vergabebestimmungen der Nutzungsverträge gebunden. Manche regionale Gesetze legen fest, dass Vermögensbestände von Non-Profit-Wohnungsanbietern im Konkursfall gesichert sind. Das bedeutet, dass Vermögenswerte im Bereich des Sozialwohnungswesens, die nach dem Abzug von Schulden und Verbindlichkeiten übrig bleiben, an andere Non-Profit-Anbieter übergeben werden müssen. Leistbares Wohnen unter dem *National Rental Affordability Scheme* (NRAS) kann nach einer Frist von zehn Jahren zu Marktbedingungen verkauft oder vermietet werden.

Revision und Kontrolle sind in Österreich wesentlich weiter entwickelt als in Australien. Die Gebarungsprüfung wird im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz genau geregelt. Der Revisionsverband der GBV prüft alle gemeinnützigen Bauvereinigungen und erstellt Prüfungsberichte zu jeder einzelnen. Die Prüfungsberichte werden der jeweiligen Landesregierung als Aufsichtsbehörde vorgelegt.

In Australien sind Non-Profit-Wohnungsanbieter unterschiedlichen Stellen gegenüber verantwortlich, mehreren Abteilungen der Commonwealth Regierung, wie der Abteilung für soziale Dienstleistungen und der australischen Steuerbehörde, den regionalen Wohnungsbehörden sowie regionalen oder nationalen Regulierungsbehörden. Auch haben Non-Profit-Wohnungsanbieter wechselnde Verantwortlichkeiten gegenüber lokalen Regierungen und städtischen Planungsbehörden. In zunehmendem Maße bestehen auch Verpflichtungen gegenüber Kommerzbanken, die über die Kreditvergaben Kontrolle einfordern.

2. Unterschiede im Kundenkreis

Weitgehende Unterschiede lassen sich zwischen den beiden Ländern bei den anvisierten Haushaltsgruppen und bei der Wohnungsvergabe finden. Gemeinnütziges Wohnen wird in Österreich nicht allein als Maßnahme der Umverteilung oder für den Zugang von sozial Bedürftigen zum Wohnungsmarkt gesehen.[16] Vielmehr zielt es auf die Bereitstellung von qualitätvollen leistbaren Wohnungen für breite Nachfragergruppen, wodurch die allgemeinen Wohnkosten ausgeglichen und dadurch der Preisdruck in Lohnverhandlungen reduziert werden kann. Die Einkommensgrenzen gewährleisten, dass das geförderte Wohnungssegment etwa 80% der Bevölkerung zugänglich ist. Der gemeinnützige Wohnungsbestand orientiert sich eher am Mittelstand als an den Beziehern der niedrigsten Einkommen.

In Australien bewirtschaften demgegenüber viele Non-Profit-Anbieter Wohnungsbestände der Regionalregierungen und sind verpflichtet, Bewerber zu bevorzugen, die die Kriterien des öffentlichen Wohnbaus erfüllen. Die Einkommensgrenzen liegen somit sehr niedrig, bei rund 60 bis 45% des Durchschnittsschnittslohns; Haushalte mit kritischem oder dringendem Wohnungsbedarf den bevorzugt. Da die Wartelisten lang sind, werden die meisten Wohnungen an Haushalte mit kritischem Wohnungsbedarf vergeben. Einige in geringerem

[15] *Mundt/Amann* (2009).
[16] *Ghekiere* (2007).

Ausmaß abhängige Anbieter haben alternative Vergaberichtlinien entwickelt und richten sich an spezielle Risikogruppen am Wohnungsmarkt. Sie fokussieren auf kleinräumige Nachfrageüberhänge oder orientieren sich an breiteren Einkommensgruppen. Wohnungen, die nach dem NRAS Steuervorteil-Programm gefördert wurden, richten sich während einer Frist von zehn Jahren an untere und mittlere Einkommensgruppen. Danach sind Einkommensgrenzen und Mietenbeschränkungen nicht mehr vorgegeben.

Die Vergabekriterien stehen in engem Zusammenhang mit den Beschränkungen der Mietenhöhe und deren Anpassung. In Österreich basieren die Mieten auf historischen Kosten und liegen dadurch in einem nach unten und oben limitierten Bereich, der sich nach Bauland- und Baukosten, Gebäudealter und dynamischen Faktoren der Baufinanzierung richtet. Die Bauvereinigungen können die Mieten reduzieren, indem sie die Kosten einzelner Komponenten gering halten: durch Zugang zu günstigerem Bauland, durch Finanzierungsbeiträge zukünftiger Mieter, niedrigverzinste Darlehen oder kosteneffiziente Bautechnologien und Standards.

In Australien existieren etliche Mietenbeschränkungen, die sich nach Einkommenssituation oder Marktbedingungen richten und zwischen staatlichen Wohnungsanbietern, Non-Profit-Anbietern und leistbaren NRAS-Wohnungen unterscheiden. Sie orientieren sich an den Förderungsvoraussetzungen, den Sozialhilferichtsätzen und der Steuergesetzgebung, wie sie für unterschiedliche Wohnungsanbieter gilt. Ein vorrangiges Merkmal ist der Einkommensbezug der Mieten, die also nicht aus den Errichtungskosten abgeleitet sind. Sie machen nicht mehr als 20% des verfügbaren Ein-kommens aus. Anders sind die NRAS-Wohnungen geregelt, wo die Mieten maximal 75% von vergleichbaren Marktmieten betragen dürfen und sich an Haushalte mit unteren oder mittleren Einkommen richten.

In Österreich ist das Wohnungssystem auf angebotsseitige Förderungen ausgerichtet; Wohnbeihilfen sind weder vom Volumen bedeutend noch besonders umfassend. Der Schwerpunkt wird vielmehr auf die Kostenreduktion von Wohnen im Allgemeinen gelegt, indem ein für breite Bevölkerungsschichten zugänglicher, kostenbasierter gemeinnütziger Bestand und ein stärker auf untere Einkommensbezieher fokussierter Gemeindewohnungsbestand aufrechterhalten wird.

In Australien dominiert die nachfrageseitige Förderung mit über einer Million Personen, die einen *Commonwealth Zuschuss* erhalten. Dieser Zuschuss ist die Hauptkomponente der Wohnkostenunterstützung in Australien und wesentlich höher als die Angebotsförderungen. Dennoch ist die Unterstützung, bezogen auf den einzelnen Haushalt, gering, sehr fokussiert und passt sich nicht an wechselnde Marktkonditionen an. Für die Non-Profit-Anbieter spielen diese Wohnkostenzuschüsse allerdings eine wichtige Rolle bei den Einnahmen, zumal sie auch direkt an die Vermieter ausgezahlt werden können.

3. Unterschiede bei der Projektentwicklung

Die größten Gegensätze zwischen den beiden Systemen bestehen in den Bereichen der Projektentwicklung und -finanzierung. Die Finanzierung des öster-

reichischen gemeinnützigen Wohnbaus setzt sich aus mehreren Bausteinen zusammen: Finanzierungsbeiträge der zukünftigen Mieter (0-10%), Eigenmittel der Bauträger oft auch als Bauland (10%), nachrangige mit meist bis ein Prozent verzinste Förderdarlehen (30-40%) und ergänzend Marktdarlehen und Darlehen der Wohnbaubanken (30-50%).[17]

In Australien wurden die Eigenmittelinvestitionen traditionellerweise durch die Regierungen vorgenommen, doch heute sind die Förderprogramme nur sporadisch verfügbar und gerade langfristige Investitionen ungewiss. Die Projektfinanzierung hatte verschiedene Quellen: staatliche Wohnungsbehörden, Baulandfonds, Lokalregierungen, öffentliche Einrichtungen wie Universitäten oder religiöse Organisationen. Seit der Einführung des NRAS-Programms 2009 sind auch Kleininvestoren und institutionelle Geldgeber zur Projektfinanzierung bereit, jedoch zu anderen Konditionen und abhängig vom gewährten Steuervorteil.

Um die wachsende Lücke zwischen vorhandenen öffentlichen Mitteln und steigenden Baukosten zu schließen, wurde Anfang der 1990er Jahre das Instrument der Wohnbaubanken geschaffen, die steuerbegünstigte Wohnbauanleihen auflegen, um niedrigverzinste Marktdarlehen für approbierte, kostenbeschränkte Wohnbauvorhaben bereitzustellen.

Zur selben Zeit war es auch australischen Wohnungspolitikern bewusst, dass spezielle Intermediäre für die Bereitstellung von privaten Finanzierungen geschaffen werden sollten, doch wurden bisher nur geringe Fortschritte erzielt. Bis heute gibt es kein spezielles Finanzierungsinstrument, wie etwa zweckgebundene Anleihen oder Spezialbanken, die Gelder für den Non-Profit-Wohnungssektor in Australien bereitstellen würden, obwohl das dem allgemeinen Investorenwunsch und den Empfehlungen der Wohnungsforschung entsprechen würde.

Die Österreichischen Wohnbauanleihen haben sich zu einem gut funktionierenden Mechanismus entwickelt, der einen etablierten und strikt geregelten gemeinnützigen Sektor unterstützt.[18] Durch die Steuervergünstigung der Wohnbauanleihen werden Veranlagungen durch private Investoren angeregt und gleichzeitig niedrigverzinste Hypothekardarlehen für Wohnbauträger bereitgestellt. Die durch die Wohnbauanleihen eingehobenen Mittel müssen innerhalb von drei Jahren für anerkannte Sozialwohnungsprojekte oder für Renovierungen eingesetzt werden. Es muss sich um kostenbeschränkte Wohnungen von max. 150 m² Nutzfläche handeln.

In Australien ist es das fehlende politische Engagement, das die Etablierung eines stimmigen Geschäftsmodells für den Non-Profit-Wohnbau erschwert. Der Transfer ehemaliger staatlicher Wohnungen an Non-Profit-Anbieter steht einer Weiterentwicklung entgegen, denn diese Wohnungen unterliegen sehr strengen Vergabe- und Nutzungskriterien. Mangelnde und unstete finanzielle Mittel, zu geringe Einnahmen und ein hohes Risiko der Projektverwertung halten darüber hinaus institutionelle Investoren von einem Engagement ab.[19]

---

17 *Amann/Lawson/Mundt* (2009).

18 *Amann/Lawson/Mundt* (2009).

19 *Amann/Mundt* (2006); *Amann/Lawson/Mundt* (2009); *Deutsch/Lawson* (2013); *Lawson* u.a. (2010, 2012, 2014); *Milligan* u.a. (2009, 2013).

III. Austausch und Reformen im sozialen Wohnbau

Die Gegensätze zwischen Österreich und Australien sind also beträchtlich. Vor allem folgende Elemente fehlen noch weitgehend in Australien: eine strategische städtische Planung, ein kostenbasiertes Finanzierungsregime, die Mischung und Wahlmöglichkeit von Rechtsformen und zielgerichtete private Investitionen in Verbindung mit moderatem öffentlichem Aufwand. Australien kann noch viel vom gut regulierten gemeinnützigen Wohnbau in Österreich lernen, auch davon, wie private und öffentliche Finanzierungsquellen ineinandergreifen, um einen nachhaltigen und leistbaren Wohnbau zu erzielen.

In einer groß angelegten Untersuchung zum Wachstum des Non-Profit-Wohnungssektors in Australien kommt das Autorenteam um Vivianne Milligan[20] zu folgendem Schluss: „Es lassen sich ausreichend Belege dafür finden, dass es in Australien bisher an einer klaren Vision und Zielvorgabe für eine stete Weiterentwicklung des leistbaren Wohnungssegments auf Basis von Non-Profit-Wohnungsanbietern fehlt." Während durchaus zahlreiche Erfolge hinsichtlich der Konsolidierung von Regulierungsvorgaben, der Attraktivierung von Privatinvestitionen und der Reform von Finanzierungsinstrumenten erzielt wurden[21], fehlen fünf Jahre nach der Fertigstellung von Milligans Untersuchung nach wie vor wichtige der damals empfohlenen Umsetzungsschritte. Gerade folgende Elemente stehen aus: Ein langfristig orientiertes Finanzierungssystem, das private und öffentliche Quellen kombiniert, Planungs- und Umsetzungsinstrumente für die kosteneffiziente und zeitgerechte Bereitstellung von leistbaren Wohnungen in adäquaten Lagen und eine Mietenberechnung, die so mit subjektbezogenen Förderungen zusammenpasst, dass ein für Wohnungsanbieter umsetzbares Niveau erreicht wird. Über diese Themen herrscht große Uneinigkeit und es wird über Einkommensgrenzen und Vergabekriterien (breit oder eng gefasst) und eine Vielzahl möglicher Geschäftsmodelle debattiert.[22]

Der Informationsaustausch, der durch österreichische und australische ForscherInnen und deren professionelle Netzwerke vorangetrieben wird, beeinflusst die australische Wohnungspolitik.[23] Tatsächlich haben sich durch die Anregungen von österreichischen Beispielen konkrete Politikempfehlungen ergeben, z.B. im Bereich der Widmungspraxis, der Regulierungssysteme, der Finanzierungsmechanismen und der Wiedernutzbarmachung. Dadurch hat sich der Katalog des Machbaren im australischen Non-Profit-Wohnungsbereich stark verbreitert. Nach wie vor fasziniert die österreichische Erfahrung im Bereich von gemeinnützigem Wohnen die australische Wohnungsforschung und wir hoffen, dass auch im voranschreitenden 21. Jahrhundert dieser wichtige und fruchtbare Austausch vorangetrieben wird.

---

20 *Milligan* u.a. (2009).
21 *Lawson* u.a. (2012).
22 Im Detail: *Milligan* u.a. (2013), 29-31.
23 *Deutsch/Lawson* (2013); *Lawson* u.a. (2012; 2014); *Milligan* u.a. (2013).

Klimaziele

Nico Nieboer

Energieeffizienz in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

I. Klimaziele und Energieeffizienz

Klimaziele sind mittlerweile kaum aus der Wohnungswirtschaft wegzudenken. Dies betrifft besonders den gemeinnützigen Wohnungssektor, der zahlreiche Initiativen zur Reduktion des Energieverbrauchs und zur Steigerung der Energieeffizienz gesetzt hat. Diese Initiativen finden sich sowohl bei einzelnen Anbietern als auch auf gesamteuropäischer Ebene, z.B. beim europäischen Verband sozialer Wohnungsanbieter CECODHAS Housing Europe. Maßnahmen einer klimaschonenden Politik in der Wohnungswirtschaft beinhalten Klimaanpassungsmaßnahmen, den Übergang zu erneuerbaren Energien und Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Initiativen von gemeinnützigen Wohnungsanbietern, die europaweit zur Erhöhung der Energieeffizienz ihrer Gebäudebestände gesetzt wurden. Dabei wird versucht, Österreich in den europäischen Kontext einzubetten. Dieser Beitrag baut auf einer großen internationalen Vergleichsstudie auf, die der Autor mit einem Autorenteam aus elf vornehmlich europäischen Ländern inklusive Österreich durchführte.[1] Der vorliegende Beitrag bringt zuerst einen internationalen Überblick über das wachsende Interesse sozialer Wohnungsanbieter am Thema der Energieeffizienz und behandelt dann die Frage, inwieweit die Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebestand dieser Wohnungsanbieter als klares Ziel in den Vordergrund tritt. Im Anschluss werden einerseits die Anreize und anderseits die Hemmnisse zur Implementierung von energieschonenden Maßnahmen behandelt.

---

[1] *Nieboer* u.a. (2012).

II. Interesse an Energiepolitik in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Es ist noch gar nicht so lange her, dass das Interesse der meisten sozialen Wohnungsanbieter an Zielen der Energieeffizienz und überhaupt an Zielsetzungen der Umweltverträglichkeit bescheiden war. Beispielsweise fanden Hall und Purchase[2] heraus, dass Wohnbauunternehmen im Vereinigten Königreich keine großen Fortschritte bei der Abfallvermeidung in Planung und Wohnungsbau erzielten. Maßnahmen zur Erhöhung der Nachhaltigkeit waren wenig ehrgeizig und meist auf Kleinbereiche beschränkt. Auch Garrett und Koontz[3] bestätigten in ihrer Studie über die Übernahme von passiven Solarenergie-Systemen im Wohnbau in den USA dieses Bild von einer nur beschränkten Implementierung von Nachhaltigkeitsinnovationen. Die Autoren hoben den Umstand hervor, dass die Nachfrage nach, und damit die Verfügbarkeit von, Solarenergie-Systemen gering war und durch einige Hemmnisse beschränkt wurde (z.B. die mangelnde Sensibilität oder Zahlungsfähigkeit der Bewohnerschaft, das Fehlen von ökonomischen Anreizen für die Vermieter oder die unattraktive Gestaltung).

Ähnliche Ergebnisse über die mangelhafte Entwicklung und Implementierung von umweltfreundlichen Maßnahmen wurden sowohl für die USA als auch für andere Länder in weiteren Studien bestätigt. Probleme mit der Implementierung von Maßnahmen wurden auch in einem Dissertationsprojekt festgestellt, das zeigen konnte, wie die Ansprüche an die Energieeffizienz von Gebäuden nach Renovierungsmaßnahmen in Beispielprojekten in den Niederlanden mehrfach nach unten korrigiert wurden.[4] Auch eine Studie im Vereinigten Königreich bestätigt dieses geringe Interesse an Energieeffizienz, kommt aber hinsichtlich der Technologien zu einem differenzierten Ergebnis: Anspruchslose Technologien, die durch verlorene Zuschüsse gefördert werden können, sind weit verbreitet. Andererseits sind technologieintensive Lösungen vor allem im Bereich von Heizungssystemen wie Biomasse oder Wärmepumpen noch wenig gebräuchlich. Der soziale Wohnungssektor beginnt sich mit diesen neuen Technologien auseinander zu setzen, doch erlaubt die Datenlage bisher keine klaren Aussagen, ob sie bereits weit verbreitet sind, oder nur in Vorzeigeprojekten umgesetzt werden.[5]

Mit Sicherheit war die EU-Politik der vergangenen Jahre ein wichtiger Auslöser für das wachsende Interesse an Klimaschutz und Energieeffizienz im Wohnbau. Im Bereich des Wohnungswesens ist vor allem die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden hervorzuheben.[6] Sie führte in den Mitgliedsstaaten die Verpflichtung zur Erstellung von Energieausweisen im Gebäudebestand ein. Es ist jedoch nicht ausschließlich die EU-Gesetzgebung, die die Bedeutung von Zielen der Energieeffizienz im Gebäudebestand erhöhte, sondern es trugen auch bestehende Regulierungen und Programme auf unteren administrativen Ebenen dazu bei. Im Falle Österreichs sind hier vor allem die Energieanforderungen in den neun Wohnbauförderungssystemen der Bundesländer zu er-

---

2 *Hall/Purchase* (2006).
3 *Garrett/Koontz* (2008).
4 *Hoppe* (2012).
5 *Swan* u.a. (2013), 189.
6 2002/91/EG, revidierte Version 2010/31/EU.

wähnen. Auch auf Ebene des Bundesstaates und der Gemeinden werden seit längerer Zeit energetische Anforderungen an den Wohnbau gestellt und gefördert.[7]

III. Energieeffizienz in der Bestandsbewirtschaftung

Die allgemeine Erkenntnis der Studie des Autors in elf meist europäischen Ländern[8] ist, dass Energieeffizienz in der sozialen Wohnungswirtschaft bisher noch kein selbstverständliches Thema ist. Es gibt jedoch sehr große Unterschiede zwischen den Ländern. Die tatsächliche Umsetzung durch soziale Wohnungsanbieter unterscheidet sich massiv zwischen den Staaten und zwischen einzelnen Anbietern. Dies liegt an einer Reihe von institutionellen, sozialen und ökonomischen Bedingungen, mit denen soziale Wohnungsanbieter konfrontiert sind, hängt aber auch an Unterschieden zwischen Organisations- und Verwaltungskulturen der einzelnen sozialen Wohnungsanbieter.

In manchen Ländern ist der Anspruch, die Energieeffizienz des Gebäudebestandes zu erhöhen, zu einem Hauptanliegen sozialer Wohnungsanbieter geworden. In der Schweiz verfolgen viele gewinnbeschränkte Wohnungsanbieter auch in anderen Bereichen Ziele der Nachhaltigkeit, die in ihren eigenen Statuten oder in Gesetzen und Vorgaben zum Neubau oder zur Sanierung von Wohngebäuden vorgegeben sind. Es lassen sich zahlreiche innovative Beispiele der Umsetzung von nachhaltigen Energie- und Bewirtschaftungskonzepten im sozialen Wohnungssektor finden. Der Sektor kann sogar als treibende Kraft bei der Umsetzung von Energieeffizienz im Wohnbau bezeichnet werden, wenn man seine Bauleistung mit jener von institutionellen Investoren wie Banken oder Versicherungen vergleicht.

Eine aktuelle Studie aus Schweden[9] zeigt den hohen Stellenwert von Energieeffizienz im schwedischen gemeinnützigen Wohnungssektor im internationalen Vergleich. Gleichzeitig ist Energieeffizienz jedoch auch hier kein selbstverständliches Element in der Praxis der Wohnungsbewirtschaftung, was die Umsetzung von Energiezielen beeinträchtigt.

In Österreich spielt im Gegensatz dazu Energieeffizienz auch in der tagtäglichen Praxis der Wohnhausverwaltung eine große Rolle.[10] Die Bewirtschaftung des Gebäudebestandes von gemeinnützigen Wohnungsanbietern ist finanziell besser abgesichert als in allen anderen Wohnungssektoren in Österreich. Weder der Privatmietbereich noch der Eigentumsbereich haben ähnlich gute finanzielle und rechtliche Instrumente an der Hand, um energiesparende Maßnahmen voranzutreiben. Außerdem steht der gemeinnützige Sektor in einer speziellen Beziehung zu den Regierungen der Bundesländer, die als Aufsichtsbehörden des Sektors fungieren und als Förderungsgeber einen unmittelbaren Einfluss auf die

---

[7] *Weiler* (2008), 361-369.

[8] *Nieboer* u.a. (2012), 238.
Die elf untersuchten Länder sind Dänemark, Deutschland, England, Frankreich, Kanada, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Slowenien, Tschechische Republik.

[9] *Palm* (2013).

[10] *Amann/Mundt/Hüttler* (2012).

Umsetzung von Energiezielen im Wohnbau nehmen können. Letztendlich hat Österreich auch eine lange Erfahrung in der Umsetzung von energieeffizienten Gebäuden vorzuweisen.

IV. Anreize und Hindernisse

1. Anreize

Obwohl das Ziel der Energieeffizienz in zahlreichen Statuten von deutschen, schweizerischen und österreichischen Sozialwohnungsanbietern zu finden ist, sind starke interne und externe Anreize nach wie vor notwendig, um das Thema voranzutreiben. Vor allem zwei Stimuli sind wesentlich:

Der erste Impuls ist die intrinsische Motivation der Akteure des Sektors. Allerdings sind die Einstellungen der Akteure in den einzelnen nationalen Sektoren und auch unter den Akteuren sehr unterschiedlich. Die Organisationskultur der einzelnen Wohnbauunternehmen ist der Schlüsselfaktor. Zum Beispiel haben Studien zur Situation in der Schweiz erbracht, dass das Ausmaß, in dem soziale Wohnungsanbieter Ziele der Energieeffizienz im eigenen Gebäudebestand umsetzten, mehr an der Ausrichtung der Anbieter, an deren Visionen und der Betriebskultur als an den vorhandenen Förderprogrammen liegen dürften. Studien über die Situation in den Niederlanden haben gezeigt, dass sich Wohnbauunternehmen den Zielen der Energieeffizienz aus einem Selbstverständnis als Sozial-Entrepreneure heraus widmen. Auch in anderen europäischen Ländern lassen sich hierfür Anzeichen finden.

Als zweiten wichtigen Impuls konnte der Autor[11] die Wirkungen unterschiedlicher Formen öffentlicher Förderungen für die Umsetzung von Energiezielen durch soziale Wohnungsanbieter identifizieren. Dieser Befund mag in einem von Finanzkrise, Budgeteinsparungen und Staatsrückbau geprägten Umfeld nahe liegen. In jenen Ländern, in denen es dem sozialen Wohnungssektor gelingt, Projekte zur Steigerung der Energieeffizienz erfolgreich umzusetzen, ist die öffentliche Unterstützung maßgeblich, häufig sogar eine Bedingung *sine qua non*. Dabei besteht eine große Bandbreite der öffentlichen Unterstützung, etwa verbindliche Qualitätsstandards, Direktiven oder Förderungen, aber auch weichere Instrumente, wie die Unterstützung beim Aufbau strategischer Partnerschaften. Förderungen sind wichtig, aber es gibt auch andere Beispiele einflussreicher Politikinstrumente, beispielsweise Mietenregulierungen zur Kostendeckung oder verbindliche Standards, wie den Passivhausstandard in Österreich, Energieausweise in Frankreich, das Heizwärmekriterium im *Decent Homes Standard* in England und andere allgemeine Gebäudevorgaben in zahlreichen Ländern.

Entscheidend ist die Langfristigkeit der Maßnahmen, denn dadurch wird die Marktunsicherheit, mit der die Akteure konfrontiert sind, verringert. Zusätzlich haben Untersuchungen beispielsweise in Österreich und Schweden gezeigt, dass eine Struktur staatlicher Aufsicht einen stark positiven Einfluss auf die Prio-

---

[11] *Nieboer* u.a. (2012).

ritätensetzung in der Betriebsführung einzelner sozialer Wohnungsanbieter in diesen Ländern ausüben kann.

Während sich die Forschung auf nationalstaatliche Politikinstrumente konzentriert, finden sich auch auf regionaler und lokaler Ebene wirksame Ansatzpunkte zur Umsetzung von Energiezielen. Bundesländer und Gemeinden sind vor allem in Ländern mit einem föderalen Staatsaufbau entscheidend (z.B. Deutschland, Österreich, Schweiz). Aber auch in weniger föderalen Staaten haben Gemeinden einen großen Einfluss auf die Vermögensstruktur und Gebäudebewirtschaftung sozialer Wohnungsanbieter und können lokale Förderprogramme einrichten.

Als dritter wichtiger Anreiz für Energieeffizienzmaßnahmen sei die wachsende finanzielle Bedeutung und langfristige Ertragskraft des sozialen Wohnungssektors erwähnt. Allerdings hat die Studie gezeigt, dass dieser Aspekt für die meisten europäischen Sozialwohnungsanbieter (noch) eine untergeordnete Rolle spielt.

2. Hindernisse

Ein oft angeführtes Hindernis sind widersprüchliche Anreize, d.h. die Tatsache, dass der Investor bei Energieeffizienzmaßnahmen nicht gleichzeitig der Nutznießer dieser Maßnahmen ist (Investor-Nutzer-Dilemma).[12] Andere ökonomische Hemmnisse sind die Unsicherheit über zukünftige Energiepreise, die Zeitspanne der Refinanzierung, wodurch sich finanzielle Risiken ergeben, sowie der Zugang zu Kapital. Natürlich sollten sich Investitionen in die Energieeffizienz langfristig lohnen, da der Wert der Liegenschaft steigt. Allerdings lassen sich derartige Wertsteigerungen nur schwer beziffern. Auch sind in Wohnungsmärkten mit niedriger Nachfrage (und diese werden zahlreicher) Wertsteigerungen nur schwer zu realisieren.

Das Investor-Nutzer-Dilemma äußert sich dadurch, dass Vermietern nur wenige Möglichkeiten offenstehen, Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen auf ihre Mieter umzuwälzen. Häufig lassen sich derartige Maßnahmen nur schwer in die auf die Erhaltung des Bestandes ausgelegten Investitionspläne sozialer Wohnungsunternehmen einbeziehen. Auch wenn rechtliche Möglichkeiten bestehen, Energiesparmaßnahmen teilweise auf die Mieten umzulegen, scheitern solche Pläne oft an der Zahlungswilligkeit und Zahlungsfähigkeit der Kunden. Die Zustimmung der Mieter ist vor allem in Dänemark essentiell, wo Mieterrechte einen besonders hohen Stellenwert haben. Auch Beispiele aus der Schweiz, den Niederlanden und Schweden zeigen, dass die Einigung und Zustimmung der Mieter entscheidend, aber gleichzeitig schwer zu erreichen ist. Dies liegt nicht nur an der fehlenden Kaufkraft der Mieter, sondern auch an der Unsicherheit und fehlendem Vertrauen hinsichtlich der prognostizierten Kosteneinsparungen. Als hemmender Faktor kommt hinzu, dass politische Programme und Investitionsmaßnahmen unvorhergesehene Begleiterscheinungen haben können, die mitunter Einsparungsziele konterkarieren. Viele Praxisbeispiele zeigen, dass die in der Literatur beschriebenen Umsetzungsprobleme in den Bereichen der strategischen Planung, der betriebswirtschaftlichen Realisierung und der öffentlicher

[12] Siehe u.a. *Sorrell* (2004) und *Bird/Hernández* (2012).

Verwaltung gerade dort auftauchen, wo es um energiepolitische Zielsetzungen geht. Ein Beispiel ist der *Rebound-Effekt*, also die beobachtbare Tatsache, dass nach einer thermischen Sanierung ein Teil der Energieeinsparung durch Mehrkonsum zunichte gemacht wird.[13] Die richtige Kommunikation mit den betroffenen Akteuren dürfte eine Schlüsselrolle zur Eindämmung dieses Effekts spielen.

Dieser Katalog an Hindernissen lässt sich durch Faktoren ergänzen, die mehr mit der Struktur des Gebäudebestandes als mit den Wohnungsanbietern zusammenhängen. Van Bueren und Priemus[14] beschreiben die Schwierigkeit der Beschlussfindung der Eigentümer und Bewohner, also die Notwendigkeit zur Kooperation zwischen allen Akteuren in manchen Bestandssegmenten. Auch wird die Dominanz der Kosteneffizienz als Hindernis beschrieben. Crabtree und Hes[15] weisen darauf hin, dass die Übernahme von nachhaltigen Technologien in der australischen Wohnungswirtschaft vor allem am unsystematischen und zerstreuten Einsatz von Innovationen in der Bauindustrie gescheitert ist. Dies ist wiederum auf das mangelnde Wissen über neue Technologien, auf das Fehlen von stimmigen Gesetzen und Vorgaben sowie auf ineffiziente Kommunikationsmethoden zurückzuführen.

V. Fazit

Eine bessere Verankerung der Zielsetzung Energieeffizienz in der Bewirtschaftung von sozialen Wohnungsbeständen ist notwendig, um die Qualität von Sanierungen und Erneuerungsmaßnahmen in diesen Beständen zu erhöhen, vor allem bei älteren Gebäuden mit ihrem besonders dringlichen Sanierungsbedarf. Die Forschung kommt hier zu dem eindeutigen Ergebnis, dass die energetische und wirtschaftliche Verbesserung des Wohnungsbestandes nur durch eine systematische öffentliche Unterstützung vorangetrieben werden kann, die regulatorische, fiskalische und finanzielle Maßnahmen beinhaltet. Gerade bei den regulatorischen Maßnahmen ist bisher durch eine Angleichung von Standards und Baunormen viel erreicht worden.

Die energetische Performance der Wohnungsbestände liegt sozialen Wohnungsanbietern zweifellos am Herzen, vor allem wenn sie durch zusätzliche Finanzierungsquellen vorangetrieben werden kann. Energetisch einwandfreie Gebäude erleichtern den alltäglichen Betrieb und die Qualitätssicherung der Bestände sowie die Wohnqualität der Bewohner. In vielen Fällen können allerdings soziale Wohnungsanbieter energetische Einsparungspotenziale nicht erkennen oder umsetzen, da ein Investor-Nutzen-Dilemma besteht und klare Marktsignale (z.B. in den Niederlanden oder England) ausgeschaltet sind, oder weil der Widerstand der Mieter Änderungen verhindert. Es wird deutlich, dass sich die Wohnungspolitik zukünftig verstärkt komplexen Sanierungen mit dem damit einhergehenden Mitteleinsatz widmen muss. Dafür bedarf es eines Bündels an Maßnahmen, um – großflächig angewandt – die Kosten umfassender Sanierungen auf ein wirtschaftlich tragfähiges Niveau absenken zu können.

---

[13] *Sunikka-Blank/Galvin* (2012), 265.
[14] *Van Bueren/Priemus* (2002).
[15] *Crabtree/Hes* (2009).

Alexander Storch und Wolfgang Schieder

Klimaschutz und Energieeffizienz im österreichischen Gebäudebestand

I. Einleitung

Klimaschonende, energieeffiziente Beheizung und Warmwasserbereitung sind wesentliche Themen der Klimaschutz- und Energiepolitik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene in Österreich. Wesentliche Faktoren sind die Entwicklung des Gebäudebestandes sowie der Wärmebereitstellungssysteme in Gebäuden und der lokalen Energienetze für Gebäude.

Der österreichische Gebäudebestand hat sich seit 1990 deutlich verändert. Die Anzahl der Gebäude beziehungsweise der konditionierten Nutzflächen nimmt kontinuierlich zu und stellt damit ein potenzielles Risiko durch zusätzlichen Endenergieeinsatz und damit verbundene Emissionen dar. Im selben Zeitraum erfährt dieser treibende Faktor jedoch eine deutliche Abschwächung durch massive Effizienzverbesserungen der thermischen Gebäudehülle bei Neubauten und wird überkompensiert durch Maßnahmen im Bestand, insbesondere Verbesserungen an der Gebäudehülle sowie durch den Wechsel zu klimaschonenden Energieträgern und effizienteren Heizanlagen.

Wie jeder Neubau – ausgenommen Plusenergiegebäude – den Endenergiebedarf erhöht, bedeutet jede Außernutzstellung und jeder Abbruch automatisch eine Reduktion des Endenergiebedarfs bzw. der Emissionen. Im Fall des im ur-

Tabelle 18: Treibhausgasemissionen Sektor Raumwärme, sonstiger Kleinverbrauch

THG-Emissionen 2012 (Mio. t CO_2Äquivalent)	Anteil an den nationalen THG-Emissionen	Veränderung zum Vorjahr 2011	Veränderung seit 1990
9,5	11,9%	–6,6%	–34,1%

Anm.: Ohne Emissionen für die Bereitstellung von Fernwärme und Strom für Raumwärme und Kleinverbrauch.
Quelle: Umweltbundesamt.

Tabelle 19: Gebäude- und Wohnungsdaten Österreich 1991 bis 2011

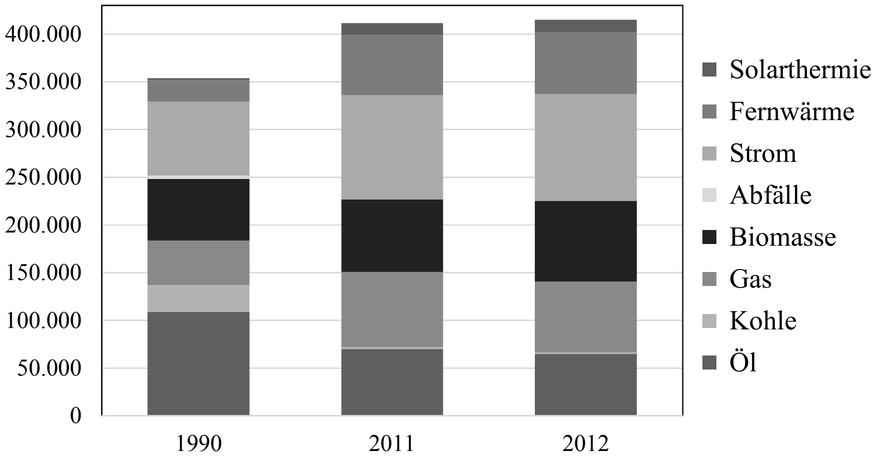
	1991	2001	2011
GEBÄUDE			
Wohngebäude	1.526.000	1.769.000	1.979.000
Nichtwohngebäude	283.000	277.000	212.000
Gebäude gesamt	1.809.000	2.047.000	2.191.000
WOHNUNGEN			
Wohnungen	3.393.000	3.863.000	4.441.000
Hauptwohnsitz-Wohnungen	2.968.000	3.315.000	3.650.000
Durchschnittliche Wohnnutzfläche in m²	90,8	95,9	99,7

Quelle: *Statistik Austria* (2004; 2013a), STATcube.

banen Raum mittlerweile häufig vorkommenden „Reconstruction", also der Neuerrichtung eines Gebäudes an Stelle eines alten Gebäudes auf der gleichen Liegenschaft, zeigt sich dieser für den Endenergiebedarf und den Klimaschutz positive Gesamteffekt besonders deutlich. Auch wenn der Neubau in der Regel mit einem starken Anstieg der konditionierten Nutzvolumina gegenüber dem Abbruchgebäude verbunden ist, bleibt unter dem Strich oftmals eine massive Senkung des Primärenergieeinsatzes und der Treibhausgas-Emissionen. Durch starke Absenkung der Mindeststandards in den Bauordnungen, durch die relativ stark gestiegenen Energiepreise und die Anforderungen der Förderprogramme über die Bauordnungen hinaus kam es insbesondere im Zeitraum 2002 bis 2011 zu einer enormen Effizienzverbesserung im Neubau und bei Sanierungen. Einen starken Schub haben die neun Bauordnungen der Bundesländer durch die Umsetzung der Europäischen Gebäuderichtlinie ab 2007 erhalten. Die Einführung der Energieausweise für Gebäude und der individuellen, verbrauchsabhängigen Heizkostenabrechnung sind weitere wichtige Bausteine zur Etablierung der Energieeffizienz von Gebäuden bei Nutzungs- und Investitionsentscheidungen.

Noch stärker als der Gebäudebestand hat sich in Österreich der Bestand der Wärmebereitstellungssysteme in Gebäuden seit 1990 verändert. Neben dem verstärkten Einsatz erneuerbarer Energie wurde speziell der Anteil der fernwärme- und erdgasbasierten Bereitstellung ausgebaut. Neben Solarthermie und der Nutzung von Umgebungswärme mit Wärmepumpen wurde insbesondere der Anteil von Heizöl und Kohle deutlich zu Hackgut und seit 1997 zu Holzpellets verlagert. Effiziente Saugzugkessel mit unterem Abbrand bzw. Holzvergaserkessel für Scheitholz, optimierte Kaminöfen für Holz, Brennwertgeräte für Gas und Heizöl sowie der zunehmende Einsatz von Niedertemperatur-Wärmeabgabesystemen und von Pufferspeichern haben darüber hinaus einen erhebliche Beitrag zur Reduktion des Brennstoffeinsatzes in Gebäuden und damit der Treibhausgasemission bewirkt.

Abbildung 20: Energieeinsatz im Sektor Raumwärme, sonstiger Kleinverbrauch (TJ)



Quelle: *Umweltbundesamt* (2014); *Statistik Austria* (2013b).

II. Entwicklung der Qualitätsanforderungen an Gebäude

Die Richtlinie 6 des Österreichischen Instituts für Bautechnik über Energieeinsparung und Wärmeschutz in den Ausgaben vom April 2007 und Oktober 2011 harmonisiert die bautechnischen Anforderungen der Länder an die thermische Gebäudequalität im Neubau und bei umfassender Sanierung. Die auf den Brutto-Rauminhalt bezogenen Anforderungen an Nichtwohngebäude wurden ebenfalls sukzessive verstärkt (Tabelle 23).

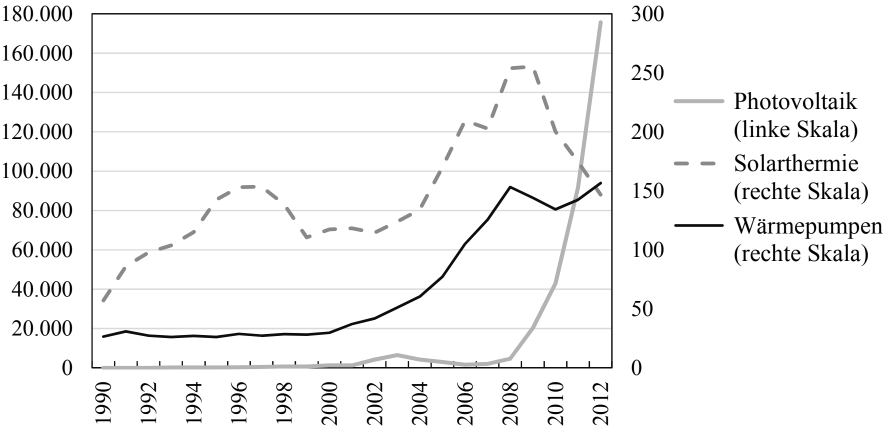
Entsprechend dem nationalen Plan gibt es für die Mindestanforderungen an Gebäude einen Fahrplan für den Neubau und für große Sanierungen, jeweils für Wohngebäude bis Ende 2019 und für Dienstleistungsgebäude bis Ende 2020. Im nationalen Plan von Österreich werden neben dem spezifischen Heizwärmebedarf, dem spezifischen Primärenergiebedarf und den spezifischen CO_2-Emissionen auch ein Gesamtenergieeffizienzfaktor festgelegt.

III. Risiken

Die langfristige Perspektive hinsichtlich Gebäudequalität, Instandhaltung und Wartung, Energiekosten, Kostensicherheit, Versorgungssicherheit und Klimawandel wird in den Planungs- und Investitionsentscheidungen generell noch zu wenig ernst genommen.

Auf Grund der mit 25 bis 75 Jahren sehr langen Erneuerungszyklen von Gebäudehüllen und Netzinfrastrukturen ist derzeit eine vorausschauende Planung bei der Sanierung von Einzelgebäuden und Siedlungsgebieten erst vereinzelt erkennbar.

Abbildung 21: Nennleistungen jährlich neu installierter Photovoltaik-, Solarthermie- und Wärmepumpenanlagen, 1990–2012



Quelle: *Umweltbundesamt* (2014).

Da einerseits die Bereitstellung von Warmwasser und Komfortlüftungen im Vergleich zur Raumwärme kontinuierlich an Bedeutung gewinnt und andererseits immer mehr hocheffiziente, neue oder sanierte Gebäude entstehen – immerhin gibt es schon über 10.000 Passivhäuser in Österreich –, besteht die Gefahr von einem wachsenden Anteil des Stromeinsatzes für diesen Sektor. Die Nutzung erneuerbarer Energie für die Wärmebereitstellung erfolgt immer mittels elektrischer Energie, insbesondere gilt das natürlich für Wärmepumpen. Der zunehmende Einsatz biogener Brennstoffe mit vergleichsweise niedrigen Energiekosten im Betrieb birgt die Risiken der Verknappung regionaler Holzressourcen, der Hemmung weiterer Maßnahmen zur Effizienzverbesserung und verstärkter Emissionen von anderen Luftschadstoffen als CO_2. Diese Risiken sind jedoch durch strategische und rechtliche Begleitmaßnahmen, durch regionale Energie- und Ressourcenkonzepte sowie förderungs- und technologiepolitische Maßnahmen großteils vermeidbar.

Zahlreiche technische und ökonomische Feedbackeffekte stehen der Zielerreichung bei Einzelgebäuden, für Siedlungsgebiete, für Regionen oder Länder entgegen. So ist es durch steigende konditionierte Nutzflächen und Komfortanforderungen der NutzerInnen (Nebenwohnsitze, Raumtemperatur, Singlehaushalte, Lüftung, Fassadentransparenz, beheizte Wintergärten und Pergolen, Badausstattung, Badnutzung, etc.) ohne verstärktes Energie- und Klimabewusstsein nicht möglich, ambitionierte Ziele zu erreichen.

Eine weitere große Herausforderung – besonders für den Dienstleistungssektor, aber auch für Wohnungen – wird die energieeffiziente Flexibilisierung der Gebäudenutzung je nach Art der Nutzung bzw. des Lebensabschnitts sein.

Tabelle 22: 3-Säulen-Konzept Hauptverursacher von Emissionen

	1990	2011	2012	Veränderung 2011–2012	Veränderung 1990–2012	% nat. THG-Emissionen 2012
Privathaushalte (stationär und mobil)[a)]	10.479	7.251	7.178	–1,0%	–31,5%	9,0%
öffentliche und private Dienstleistungen (stationär und mobil)[a)]	2.585	1.968	1.438	–26,9%[b)]	–44,4%	1,8%
Land- und Forstwirtschaft (stationär und mobil)[a)]	1.343	951	883	–7,1%	–34,3%	1,1%

Anm.: a) Stationäre Verursacher sind alle Umwandlungsanlagen von Endenergie in Wärme für die Bereitstellung von Raumwärme und warmem Brauchwasser in Gebäuden der drei genannten Gebäudesektoren; mobile Verursacher sind hier z.B. bewegliche Maschinen. b) Die hohe Veränderung gegenüber 2011 ergibt sich aufgrund von relativ hohen statistischen Schwankungen in diesem Subsektor.
Quelle: *Umweltbundesamt* (2014).

Nicht unberücksichtigt bleiben darf beim Gesamteffekt von Maßnahmen der Rucksack an Primärenergiebedarf und Treibhausgasemissionen für die Herstellung, Errichtung und Entsorgung von Bauteilen und der Vorkette zur Bereitstellung von Endenergieträgern.

Da bis 2020 die Mindeststandards für die thermisch-energetische Effizienz europaweit weiter abgesenkt werden, stellen Sanierungen, die seit 1990 nicht vorausschauend durchgeführt wurden, sondern nur die jeweils aktuellen Mindestanforderungen erfüllt haben, auf Jahrzehnte hinaus eine erhebliche energie- und klimapolitische Altlast dar. Weitere Verbesserungsmaßnahmen an Heizsystemen und der Gebäudehülle sind in diesen leider zahlreichen Fällen technisch aufwendig und finanziell nur schwer darstellbar.

IV. Ausblick

Da eine weitere Absenkung der Mindestanforderungen der Energieeffizienz von Einzelgebäuden nach 2021 relativ wenig bringt, wird sich der Fokus auf gebäudeübergreifende Lösungen, organisatorische Lösungen und die dezentrale Aufbringung von Wärme mit erneuerbarer Energie verlagern. Die dezentrale Bereitstellung von Warmwasser und Raumwärme auf weniger dicht besiedelten Flächen (Ein- und Zweifamilienhäuser, Reihenhäuser) gewinnt gegenüber den zentralen, großen Wärme- und Gasnetzen durch die Effizienzverbesserung der Gebäudehülle, der Wärmeverteilsysteme in Gebäuden und durch den Einsatz erneuerbarer Energie an Bedeutung.

„Smart Grids“, also intelligente Netze für Wärme und Strom, dezentrale Mikronetze und dezentrale Wärmespeicherung werden in Zusammenhang mit erneuerbarer Energie an Bedeutung gewinnen.

Tabelle 23: Entwicklung der HWB-Mindestanforderungen in Neubau und umfassender energetischer Sanierung (kWh/m².a)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Einfamilienhaus (geringe Kompaktheit, lc =1,25)									
Neubau	84,5	84,5	84,5	67,6	67,6	57,0	57,0	57,0	54,4
umfassende energetische Sanierung	110,5	110,5	110,5	88,4	88,4	75,0	75,0	75,0	75,0
Mehrfamilienhaus (hohe Kompaktheit, lc = 5,00)									
Neubau MFH	45,5	45,5	45,5	36,4	36,4	28,5	28,5	28,5	25,6
umfassende energetische Sanierung MFH	59,5	59,5	59,5	47,6	47,6	37,5	37,5	37,5	37,5
Nichtwohngebäude (geringe Kompaktheit, lc =1,25)									
Neubau	29,3	29,3	29,3	23,4	23,4	19,5	19,5	19,5	18,7
umfassende energetische Sanierung	35,8	35,8	35,8	28,6	28,6	25,5	25,5	25,5	25,5
Nichtwohngebäude (hohe Kompaktheit, lc = 5,00)									
Neubau MFH	15,8	15,8	15,8	12,6	12,6	9,8	9,8	9,8	8,8
umfassende energetische Sanierung MFH	19,3	19,3	19,3	15,4	15,4	12,8	12,8	12,8	12,8

Anm.: Die Jahre 2005-2007 werden näherungsweise mit einem Zuschlag zur ab 2008 geltenden ersten Stufe der OIB Richtlinie 6 (Ausgabe 2007) um 25% berücksichtigt.
Quelle: OIB-Richtlinie 6, Ausgabe: April 2007 & Ausgabe: Oktober 2011.

Langfristige und umfassende technische und organisatorische Systemansätze – wie z.B. „Smart City" oder Energieraumplanung – werden voraussichtlich zunehmen. Begleitende Maßnahmen für diesen Sektor – wie Bürgerbeteiligung, Vereinfachung von Maßnahmen im Bereich der Mehrfamilienhäuser, Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Instrumente, Qualifikation der Gewerke, Verbesserung der Beratung und Qualitätssicherung, Monitoring, Transparenz, sowie Bewusstseinsbildung und Motivation aller Beteiligten und insbesondere der Nutzer – werden dabei eine entscheidende Rolle spielen.

Zur Erreichung ambitionierter langfristiger Ziele in der Energie- und Klimapolitik ist eine verstärkte anwenderfreundliche Unterstützung der Gebäudenutzung und der Gerätebedienung unerlässlich. Sicherlich wird die rasante Weiterentwicklung und Durchdringung aller Lebensbereiche mit IKT (Sensoren, Embedded Systems, WiFi und Apps, etc.) den energieeffizienten und kostengünstigen Betrieb unterstützen.

Synergien mit anderen umweltpolitischen und gesellschaftlichen Zielen können die Erreichung energiepolitischer Ziele fördern. So hilft beispielsweise die Verdichtung von Siedlungen, die Ressource Boden effizienter zu nutzen, und bietet gleichzeitig eine Energieeffizienzsteigerung durch die höhere Gebäudekompaktheit sowie die effizientere Nutzung von Wärmenetzen. Die Intensivierung der Gebäudesanierung, hocheffizienter Neubau und der Einsatz regionaler

erneuerbarer Energieträger unterstützt die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, stärkt die regionale Wertschöpfung und die Beschäftigungssituation.

Intelligente, langfristige Lösungen für die Bereitstellung von Wärme in Gebäuden lassen sich erreichen, wenn die fachlichen, organisatorischen, rechtlichen sowie finanziellen Rahmenbedingungen und Anreize dafür geschaffen werden. Kontinuität und Langfristigkeit der Maßnahmen sichern Planungssicherheit und den Kompetenzaufbau in der Wirtschaft und dadurch den kosteneffizienten Umbau der Wärmeversorgung von Gebäuden. Insbesondere im Bereich der Sanierung sind noch erhebliche Anstrengungen notwendig, um entsprechend den Europäischen Zielen bis 2050 die Treibhausgasemissionen der Gebäude in Österreich um den Faktor 10 gegenüber 1990 abzusenken und fast vollständig auf regional erzeugte Energieträger umzustellen.

Walter Hüttler

Wirtschaftlichkeit von energieeffizienten Gebäudestandards – kostenoptimale Wege zur Erreichung der Klimaziele

I. Einleitung

Die Neufassung der EU Gebäuderichtlinie 2010/31/EU[1] stellt einen markanten Punkt in der Diskussion rund um Wirtschaftlichkeit energieeffizienter Gebäudekonzepte dar. Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, ihre Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden so festzulegen, dass sich aus der Betrachtung der Errichtungs- und Betriebskosten über den Gebäudelebenszyklus ein Kostenoptimum ergibt. Weiter sieht die Richtlinie vor, dass alle neuen Gebäude, die ab 2021 in der EU errichtet werden, als *nearly Zero Energy Buildings* (nZEB) auszuführen sind. Die Kosteneffizienz von Gebäuden ist somit zu einem zentralen Thema geworden.

In der laufenden Diskussion um leistbares Wohnen werden zunehmend auch die bestehenden bau- und energietechnischen Anforderungen als vermeintliche Kostentreiber ausfindig gemacht. Eine weitere Verschärfung der Anforderungen – wie im Nationalen Plan des Österreichischen Instituts für Bautechnik vorgesehen – wird aus der Perspektive des leistbaren Wohnens kritisch gesehen.

Im Rahmen des Projekts „Inno-Cost: Innovation & Kosteneffizienz – Kostenoptimale Gebäudestandards für großvolumige Wohngebäude“[2] wurden innovative großvolumige Wohngebäude hinsichtlich ihrer betriebswirtschaftlichen Aspekte

[1] 2010/31/EU.
[2] *Hüttler* u.a. (2014).

über den gesamten Lebenszyklus untersucht. Anhand von realen Kosten- und Verbrauchsdaten von großvolumigen Niedrigstenergie- und Passivwohnhäusern konnten weitere wertvolle Erfahrungen und Grundlagen für die Ermittlung kostenoptimaler Baustandards gewonnen werden. Die Datenerhebung für dieses Projekt erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen.

II. Wesentliche Ergebnisse

1. Energieverbrauch

Im Rahmen des Projekts Inno-Cost wurden die gemessenen Energieverbräuche von energieeffizienten großvolumigen Wohngebäuden, die schon mehrere Jahre in Betrieb sind, analysiert und gegenübergestellt. Insgesamt konnten Energieverbrauchsdaten von 91 Objekten mit einem Heizwärmebedarf bis zu 50 kWh/m².a für den Zeitraum 2006 bis 2010 erhoben und 321 Objekt-Heizjahre der Untersuchung zugrunde gelegt werden.

Die Analyse zeigt als generelles Bild einen deutlichen Zusammenhang der gemessenen Energieverbräuche mit den jeweiligen HWB-Klassen, d.h. innovative Niedrigstenergie- und Passivhäuser haben auch in der Praxis einen geringeren Energieverbrauch gegenüber Gebäuden in Niedrigenergiestandard. Die Trendlinie zwischen HWB 50 und HWB 10 (geplant) ergibt eine Verringerung des durchschnittlichen gemessenen Heizenergieverbrauchs um den Faktor 2 (von rund 60 auf rund 30 kWh/m²a).

Bemerkenswert ist die Streuung der Verbrauchswerte innerhalb der einzelnen HWB-Klassen (von HWB 50 bis HWB 10). Eine reine Betrachtung der Durchschnittswerte würde daher übersehen, dass es sowohl bei den Niedrigenergiegebäuden als auch bei den Objekten in Niedrigstenergie- und Passivhausstandard eine erhebliche Bandbreite der gemessenen Energieverbräuche gibt. Zwischen dem jeweils niedrigsten und höchsten Wert innerhalb einer Klasse liegt etwa der Faktor 3, bei der Gruppe HWB 41-50 sogar noch deutlich darüber.

Werden die HWB-Werte nicht nur zur Klassifizierung der Objekte herangezogen, sondern – mangels verlässlicher Endenergiewerte – auch für die Gegenüberstellung mit den gemessenen Verbräuchen, so zeigt sich, dass bei den HWB-Klassen unter 20 kWh/m²a die „Abweichung“ der gemessenen Verbräuche vom HWB deutlich größer (rund Faktor 3) ist als bei den HWB-Klassen von 20 bis 50 kWh/m²a (rund Faktor 1,5). Mehrere Gründe sind dafür ausschlaggebend: Zum einen ist eine realitätsnahe Berechnung von Gebäuden im Niedrigstenergie- und Passivhausstandard mit der Standardberechnung nach OIB nur mehr bedingt möglich, weil wesentliche Parameter nur sehr pauschal berücksichtigt werden. Eine Reihe von detaillierten Evaluierungsstudien für einzelne Objekte (z.B. „Lodenareal“ in Innsbruck)[3] hat außerdem gezeigt, dass die durchschnittlichen gemessenen Raumtemperaturen in sehr energieeffizienten Wohn-

---

[3] *Wagner* u.a. (2012).

gebäuden höher sind (z.T. deutlich über 23°C) als im übrigen Wohnungsbestand. Weitere Gründe sind häufige Fensterlüftung trotz kontrollierter Wohnraumlüftung und Wärmeerzeugungs- und Verteilungsanlagen, die die Zielvorgaben aus der Planung im laufenden Betrieb nicht einhalten.

2. Laufende Kosten und Gesamtkosten

Bei der Analyse der Energiekosten war auffällig, dass auch die erhobenen Energietarife für die einzelnen Objekte einer großen Bandbreite unterliegen (bis zu Faktor 3). Daraus ergibt sich, dass energieeffiziente Gebäude nicht zwangsläufig geringe Energiekosten haben müssen, da auch die jeweiligen Energietarife einen erheblichen Faktor darstellen. Für die weitere Auswertung der erhobenen Daten wurden daher alle Berechnungen mit einheitlichen Energietarifen für Wärme und Strom durchgeführt.

Einen weiteren wesentlichen Kostenfaktor stellt die Wartung von haustechnischen Anlagen, insbesondere der Lüftungsanlagen dar. Aus der Erhebung zeigte sich ein Mittelwert von 1,11 €/m^2_{NF} und Jahr, was gegenüber den von Schöberl und Hofer[4] ermittelten Kosten für eine geringere Anzahl von Objekten mit optimierten Wartungsverträgen (0,42 €/m^2_{NF}.a) einen hohen Wert darstellt und auf ein erhebliches Potenzial für Kostenreduktionen hindeutet.

Daraus ergibt sich in der Betrachtung der Gesamtkosten, dass die niedrigeren Energiekosten bei energieeffizienten Gebäuden im Niedrigstenergie- und Passivhausstandard tendenziell durch höhere Wartungskosten sowie die Stromkosten für den Betrieb der Lüftungsanlagen kompensiert werden.

Hinsichtlich der Gesamtbaukosten konnten nach Bereinigung um wesentliche Einflussgrößen, wie z.B. Garagen, durchschnittliche Wohnungsgrößen, Standort und Baujahr Mehrkosten von 110 €/m^2_{NF} für hoch energieeffiziente Gebäude gegenüber einem Wohnhaus mit HWB 45 identifiziert werden. Das entspricht Mehrkosten im Ausmaß von 6,6 %, was sich mit den Werten aus anderen Studien[5] sehr gut deckt.

3. Kostenoptimale Baustandards

Für die Gesamtkostenbetrachtung (bereinigte Gesamtbaukosten, Wartung, Hilfsstrom, Heizenergiekosten exkl. Warmwasser) wurde ein neuer methodischer Zugang verfolgt. Dabei erfolgt die Kostenoptimalitätsberechnung zwar nach den von der EU vorgegebenen methodischen Standards,[6] jedoch nicht mit theoretischen Energiebedarfswerten, sondern mit den aus der Praxis im Rahmen dieser Studie ermittelten durchschnittlichen Energieverbräuche für großvolumige Wohngebäude im Betrieb. Die wesentlichen Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

---

[4] *Schöberl/Hofer* (2012).

[5] *Schuster* u.a. (2009), *Bauer* (2013), *Ploss* u.a. (2013).

[6] Delegierte Verordnung (EU) 244/2012 als Rahmen für eine Vergleichsmethode zur Berechnung kostenoptimaler Niveaus von Gebäuden und Gebäudekomponenten.

- Wie auch andere Kostenoptimalitätsberechnungen schon gezeigt haben, ergeben sich über einen Betrachtungszeitraum von 30 Jahren sehr geringe Kostendifferenzen für unterschiedliche energietechnische Standards. Statisch betrachtet unterscheiden sich die Varianten um einstellige Cent-Beträge pro m² und Monat.
- Ausgehend von der derzeitigen Bauordnung (HWB Linie 16) liegen zwar die Anforderungen derzeit schon im kostenoptimalen Bereich, eine Anpassung der Anforderungen in Richtung des Kostenoptimums im Bereich der HWB Linien 14 bis 10 (jedoch ohne Lüftungsanlage) wäre möglich und anzustreben.
- Bei der Anwendung von realen Verbrauchsdaten, erhoben im Rahmen dieses Projektes, sind die Lebenszykluskosten gegenüber der Berechnung mit den theoretischen Bedarfswerten aus dem Energieausweis zwar etwas höher, dennoch stellt die aktuelle Bauordnung nicht das Kostenoptimum dar und auch eine Rückkehr zu früheren Bauordnungsstandards würde zu insgesamt höheren Kosten führen. In der Berechnung zeigt sich lediglich eine leichte Verschiebung des Kostenoptimums von der HWB Linie 10 zur HWB Linie 12, hier etwa liegen schon jetzt die aktuellen Anforderungen der Wohnbauförderung.

Mit dem Einbau von Lüftungsanlagen entsteht ein Kostensprung, da die höheren Investitionskosten sowie der Aufwand für Wartung und Betrieb nicht durch die Wärmerückgewinnung kompensiert werden können. Allerdings kann der raumlufthygienisch erforderliche Luftwechsel sowie die bauphysikalisch erforderliche Abfuhr der Raumluftfeuchte zur Vermeidung von Schimmelbildung bei normgerecht luftdichter Bauweise nur durch eine Lüftungsanlage sichergestellt werden. Allfällige Kosten für die Beseitigung von Schimmel müssten in einer Gesamtkostengegenüberstellung berücksichtigt werden. Wird davon ausgegangen, dass eine Abluftanlage zur Gewährung der Bauteilsicherheit ohnehin erforderlich ist, dann verursacht eine Komfortlüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung über den Lebenszyklus gesehen keine Mehrkosten.

4. Diskussion der Ergebnisse

Eine Gegenüberstellung der Befunde aus dieser Untersuchung mit Evaluierungsstudien für einzelne innovative Pilot- und Demonstrationsprojekte, die im Niedrigstenergie- oder Passivhausstandard umgesetzt wurden (einige davon auch im Rahmen des Programms „Haus der Zukunft“), ergibt scheinbar widersprüchliche Aussagen. Vorliegende Evaluierungsstudien einzelner Niedrigstenergie- und Passivhäuser[7] erweisen nicht nur die technische Machbarkeit und Praxistauglichkeit dieser Baustandards, sondern zeigen in der Gegenüberstellung von Planwerten und tatsächlichen Energieverbräuchen eine weitgehende Übereinstimmung in Planung und realem Gebäudebetrieb. Dagegen könnte aus den erhobenen Daten dieses Projekts der Schluss gezogen werden, dass die angestrebten Verbrauchswerte in der Praxis im Durchschnitt nicht erreicht werden. Dazu sind mehrere Punkte anzumerken:

[7] Z.B. die Evaluierungsberichte von *Wagner* u.a. (2008a, 2008b, 2009, 2010, 2012) sowie von *Treberspurg/Smutny* (2009).

- Pilot- und Demonstrationsprojekte unterliegen üblicherweise einer höheren Qualitätssicherung, beginnend von der Planung bis hin zum Betrieb. So werden z.B. aufgrund eines detaillierten Monitorings – etwa im Rahmen des Programms „Haus der Zukunft" – auch Optimierungen im Gebäudebetrieb vorgenommen. Die Gegenüberstellung der Befunde dieser Studie mit Evaluierungsrungsstudien von Pilot- und Demonstrationsprojekten bildet damit auch teilweise die Differenz zwischen den optimierten Bedingungen, unter denen Pilot- und Demonstrationsprojekte umgesetzt werden, und einer „daily practice" ab, die weder ein laufendes Energieverbrauchsmonitoring noch eine laufende Betriebsoptimierung umfasst.
- Bei einer detaillierten Evaluierung der Energieverbräuche werden die tatsächlich vorherrschenden Raumtemperaturen auf den Planungswert von 20°C bereinigt, da dies auch die Auslegungstemperatur in den Berechnungsprogrammen ist. Dieses Verfahren ist im Rahmen einer detaillierten Gegenüberstellung von Planung und Realität natürlich angemessen und zulässig, für die wirtschaftliche Gesamtbetrachtung im Rahmen dieser Studie wurden jedoch die realen Verbräuche bei durchschnittlichen Raumtemperaturen von 22 bis 23°C und z.T. darüber und den darauf basierenden Energiekosten herangezogen.

In diese Untersuchung sind die Verbrauchsdaten von Niedrigstenergie- und Passivhäusern der „ersten Generation" eingeflossen. Zahlreiche Gespräche mit VertreterInnen von Wohnungsunternehmen haben jedoch gezeigt, dass über die letzten Jahre wesentliche Lernerfahrungen über den gesamten Planungs-, Ausführungs- und Inbetriebnahmeprozess gesammelt wurden, die mittlerweile zu optimierten und kostengünstigeren Lösungen – insbesondere bei Lüftungsanlagen – geführt haben. Es gilt daher, dieses Know-how – auch über die Unternehmensgrenzen hinweg – stärker zu verbreiten und für zukünftige Projekte nutzbar zu machen.

Im Zusammenhang mit Lüftungsanlagen wurden in dieser Studie die Kostenpositionen Errichtung, Wartung und Betriebsstrom betrachtet. Aufgrund von neuesten Forschungsergebnissen im Rahmen des Programms „Haus der Zukunft"[8] ist jedoch davon auszugehen, dass zukünftig auch ein zusätzlicher Kostenfaktor für die periodisch erforderliche Reinigung von Lüftungsanlagen (alle zehn Jahre zumindest auf der Abluftseite) erforderlich ist. Die Kosten für periodische Reinigung wären je nach örtlichen Gegebenheiten mit einer Höhe von 0,50 bis 1 €/m² und Jahr anzusetzen.

Wie aus der detaillierten Darstellung der Ergebnisse ersichtlich ist, unterliegen sowohl die Energieverbrauchsdaten als auch die Kostendaten einer erheblichen Streuung. Sämtliche Aussagen dieser Studie beziehen sich jeweils auf das größte verfügbare Sample plausibler Datensätze, das sind z.B. 91 Objekte, für die Energieverbrauchsdaten über mehrere Jahre vorliegen. Generelle Aussagen über die (Nicht)Wirtschaftlichkeit von Baustandards auf Basis der Daten einzelner Objekte wären vor diesem Hintergrund zu hinterfragen. Die Datenbasis für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Gebäuden in der Praxis sollte kontinuierlich ausgebaut und erweitert werden.

---

8 *Unterberger* u.a. (2013).

II. Fazit

Innovative Baustandards sind nicht *per se* kosteneffizient, sondern nur, wenn im täglichen Betrieb die prognostizierten Verbrauchswerte auch eingehalten werden und der Aufwand für die Wartung von haustechnischen Anlagen – insbesondere Lüftungsanlagen – kostenoptimiert erfolgt. Ob die für ein Objekt berechneten Energiebedarfswerte in der Praxis auch erreicht werden, hängt nicht nur von der Verlässlichkeit der Berechnung an sich ab, sondern erheblich von der Qualitätssicherung im gesamten Planungs-, Errichtungs- und Inbetriebnahmeprozess sowie vom Nutzerverhalten der BewohnerInnen.

Anhand einer Vielzahl von Pilot- und Demonstrationsgebäuden konnte mittlerweile gezeigt werden, dass sich großvolumige Wohngebäude im Niedrigstenergie- und Passivhausstandard in der Praxis bewährt haben und bei entsprechender Qualitätssicherung auch die angestrebten Verbrauchswerte erreicht werden können.

Für die weitere Verbreitung innovativer Gebäudetechnologien und deren Anwendung in Niedrigstenergie- und Passivhausgebäuden wären daher zusätzliche Impulse im Bereich der Qualitätssicherung über den gesamten Planungs-, Ausführungs- und Inbetriebnahmeprozess sowie der Betriebsoptimierung zu setzen. Vor diesem Hintergrund erscheinen moderate Verschärfungen der bestehenden Bauordnungen im Hinblick auf die Ziele für das Jahr 2020 (N*early Zero Energy Buildings*) auch aus wirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt.

Als konkrete operative Schritte sollten im Hinblick auf die weitere Verbreitung innovativer Baustandards folgende Ziele verfolgt werden:
– bestehende Gebäude im Betrieb hinsichtlich Verbrauch und Kosten optimieren;
– verfügbares Qualitätssicherungs-Know-how für neue Projekte nutzbar machen;
– Qualitätssicherung bei der Planung, Ausführung und im Betrieb anwenden.

Die Datenerhebung für dieses Projekt hat gezeigt, dass die Sammlung von plausiblen Verbrauchs- und Kostendaten für eine größere Anzahl von Objekten mit einem enormen Aufwand verbunden ist, da bis dato nur wenige Wohnungsunternehmen in Österreich über ein kontinuierliches und standardisiertes Energieverbrauchs- und Kostenmonitoring verfügen. Die Erfahrung dieser Unternehmen kann jedoch genutzt werden, um kostengünstige Lösungen für Energieverbrauchs- und Kostenmonitoring zu entwickeln und in die Standardabläufe der Unternehmen zu implementieren. Damit wäre auch eine wichtige Voraussetzung für ein unternehmensinternes Benchmarking sowie Optimierungen im Neubau und bei Bestandsgebäuden gegeben.

Im Hinblick auf die zukünftige Ermittlung kostenoptimaler Baustandards – auch als Grundlage für die Fortschreibung des gemäß EU-Gebäuderichtlinie 2010 erforderlichen Nationalen Plans – wurde im Rahmen dieses Projekts ein Weg für einen Praxis-Check der Kostenoptimalitätsniveaus aufgezeigt. Die geplanten zukünftigen Anforderungsniveaus im Zuge der Road Map bis 2020[9] haben sich auch aus dieser Sicht als plausibel erwiesen. Darüber hinaus ist laut EU-Ge-

[9] *ÖIB* (2012).

bäuderichtlinie eine regelmäßige Überprüfung der Kostenoptimalitätsberechnungen vorgesehen, damit der technischen Entwicklung und veränderten Kostenniveaus im jeweiligen Mitgliedstaat Rechnung getragen wird.

1. Anforderungen an die Wohnungswirtschaft

Die Anwendung innovativer Technologien und Baustandards wurde in den letzten Jahren auch wesentlich von innovationsfreudigen Unternehmen – viele davon aus dem Sektor der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft – mitgetragen und vorangetrieben. Dies hat dazu beigetragen, dass österreichische Wohnungsunternehmen – auch im internationalen Kontext – als wesentliche Know-how-Träger für innovatives Bauen wahrgenommen werden. Ein wesentlicher Teil dieses Know-hows besteht in der Entwicklung von geeigneten Qualitätssicherungselementen entlang des gesamten Planungs-, Ausführungs- und Inbetriebnahmeprozesses. Erfahrungen einzelner Unternehmen zeigen darüber hinaus, dass der standardisierte Einsatz von Energieverbrauchs- und Kostenmonitoring eine wesentliche Grundlage für die laufende Optimierung der Gebäude und haustechnischen Anlagen im Betrieb darstellt. Laufendes Benchmarking liefert auch wertvolle Orientierung für eine Optimierung von bestehenden Wartungsverträgen und Energietarifen. Dieses vorhandene Know-how sollte in der Branche noch stärker genutzt werden und zum allgemeinen Standard in der Wohnungswirtschaft werden. Vor dem Hintergrund der laufenden Diskussion um leistbares Wohnen können damit auch wertvolle Impulse für eine Reduktion der Wohnkosten gesetzt werden – zumal durch nicht investive Maßnahmen.

2. Qualitätssicherung in der Wohnbauförderung forcieren

Die bestehenden Förderinstrumente – insbesondere die Wohnbauförderungen der Bundesländer – haben beim Übergang von Pilotprojekten zur breiteren Anwendung von innovativen Technologien und Baustandards eine wichtige Rolle eingenommen. Zukünftig sollten diese Förderinstrumente noch wesentlich stärker auf die Qualitätssicherung im gesamten Planungs-, Ausführungs- und Inbetriebnahmeprozess ausgerichtet sein. Ein erster wesentlicher Ansatz besteht in der Einführung eines einfachen und kostengünstigen, aber verpflichtenden, Energieverbrauchsmonitorings für großvolumige Objekte im Rahmen der Förderung. Mit einem angemessenen Monitoring zumindest über die ersten beiden Betriebsjahre sowie einer verpflichtenden Betriebsoptimierung im Fall von wesentlichen Abweichungen kann sichergestellt werden, dass geförderte Objekte nicht nur nach den geforderten Standards geplant und errichtet werden, sondern auch im Betrieb der Gebäude die der Förderung zugrunde liegenden Werte erreicht werden, was letztlich insbesondere den BewohnerInnen zugutekommt.

IV. Ausblick

Mit dieser Untersuchung wurde kein abschließender Befund vorgelegt, sondern ein erster Schritt getan, um Aussagen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit

von innovativen Baustandards zu gewinnen. Für die Gesamtkostenbetrachtung konnte zwar auf Daten für eine große Anzahl von Objekten zurückgegriffen werden, diese repräsentieren jedoch den Baustandard von vor fünf bis zehn Jahren, da Daten aus dem laufenden Betrieb der Gebäude erhoben wurden. Im Hinblick auf die in den letzten Jahren beschleunigte technologische Entwicklung im Bauwesen erscheint eine laufende Erweiterung dieser Datenbasis um neuere Gebäude jedenfalls sinnvoll.

Christian Krainer

Kostenoptimale thermische Sanierung im sozialen Wohnbau

I. Einleitung

Seit den 1990er Jahren hat die Wohnbauförderung in Österreich eine Vorreiterrolle zur Bewusstseinsbildung in allen Fragen der Ökologisierung übernommen. Unterschiedlich in den Zugängen, dennoch einheitlich in den Auswirkungen, haben alle Bundesländer das Thema „ökologisierte Sanierungen“ zu einem Zentralthema ihrer Wohnbauförderung gemacht. Der Ansporn der Länder lag einerseits in den aufkommenden Bestrebungen der Europäischen Union, Altobjekte energetisch zu ertüchtigen, andererseits darin, den Bestrebungen der Zeit Rechnung zu tragen und sich als Bundesland und Fördergeber ein grünes Mascherl umzuhängen. Die Politikentscheidung, sich der Idee der thermischen Sanierung zuzuwenden, hat die Bauindustrie unter Zugzwang gesetzt, sich den notwendigen Anforderungen zur Umsetzung der normativen Rahmenbedingungen aktiv zu stellen.

Sehr rasch wurde erkannt, dass solche „ökologisierte Sanierungen“ ein interessantes Kapitel der Wirtschaftsgeschichte eines Unternehmens werden können. Baustoffe und Materialien, die geeignet erschienen, den gegebenen Anforderungen gerecht zu werden, wurden rasch entwickelt und diese bald als Maß der Dinge am Markt etabliert. Verbunden mit der Entwicklung, dass zeitnah der Sanierungsmarkt rasant gewachsen ist, sind gleichermaßen die Preise gestiegen. Das Kostenthema wurde aktuell, doch konnten die Förderungen der Bundesländer, die die aufstrebende und populäre Sanierung mit gefüllten Fördertöpfen unterstützten, vorhandene Bedenken ausräumen.

In diesem Fahrwasser entstanden zahlreiche Projekte, die eindrucksvoll den Nachweis führten, dass diese Art von „ökologisierten Sanierungen“ wesentliche energiepolitische Vorteile mit sich bringen. Durch die erzielten Einsparpotentiale beim Wärmeverbrauch und bei der Warmwasseraufbereitung wurde gezeigt, dass solche Sanierungen auch ein sinnvolles Instrument auf dem Weg zu nachhaltigen Gebäuden ist.

Mehr als ein Jahrzehnt später mussten die Praktiker aus ihren Erfahrungen erkennen, dass nicht alles Gold ist, was glänzt. Es wurden viele Fragen aufgeworfen, die nicht ohne weiteres mit „richtig“ oder „falsch“ beantwortet werden können. Verunsicherung ist aufgetreten, ob denn alles, was in den letzten Jahren durch Politik, Lobbyisten und Professionisten umzusetzen gefordert wurde, tatsächlich in dieser Art und Weise sinnvoll ist. Insbesondere müssen die finanziellen Auswirkungen genau betrachtet werden. Die Frage der Kostenoptimalität als Verhältnis des eingesetzten Kapitals zu den real erzielbaren Einsparungen nach der Sanierung ist zu analysieren respektive kritisch zu hinterfragen.

II. Was ist thermische Sanierung?

Im sozialen Wohnbau kann eine Förderung zur thermischen Sanierung erst beantragt werden, wenn das zu sanierende Objekt mindestens 30 Jahre alt ist und in der Regel die Ursprungsfinanzierung zur Gänze getilgt ist. Zu einem früheren Zeitpunkt schließen die Förderungsvorschriften der meisten Bundesländer eine „große“ thermische Sanierung aus. Die Frage nach den Maßnahmen, die eine solche Sanierung beinhalten muss, wird durch die Förderungsbestimmungen festgelegt. In der Regel müssen mindestens drei der nachfolgend gelisteten Maßnahmen umgesetzt werden, damit – fördertechnisch anerkannt – von einer thermischen Sanierung gesprochen werden kann.

– Dachgeschoß-/Deckendämmung;
– Fenstererneuerung;
– Fassadendämmung;
– Heizungsumrüstung/-erneuerung;
– Kellergeschoßdämmung.

Besondere Umstände rechtfertigen die Förderung weiterer Maßnahmen, die insbesondere die Barrierefreiheit betreffen. Diese können (auch) zusätzlich durch einzelne Bewohner beantragt werden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen, wie sie z.B. ein Lifteinbau oder Umbauarbeiten im Inneren einer Wohnung erfordern, ist jedoch immer anlassbezogen und hat keinen Einfluss auf die thermische Sanierung.

Bei der Meinungsbildung innerhalb von Hausgemeinschaften wird die thermische Sanierung immer mehr zum Spielball von Einzelinteressen. Insbesondere bei Eigentumsobjekten kann die Willensbildung innerhalb der Eigentümergemeinschaften von mehreren Monaten bis zu zwei Jahren dauern. In dieser Zeit sind die Hausverwaltungen und Sanierungsbeauftragten damit konfrontiert, dass sich die ursprünglichen Annahmen zur Grundlagenermittlung des Sanierungskonzeptes deutlich verändern können. Einerseits werden Preisgarantien nur für definierte Zeiträume gewährt, andererseits können sich auch die fördertechnischen Rahmenbedingungen verändern. Aus dieser Grundlagenerhebung entstehende Kosten werden seitens vieler Eigentümergemeinschaften als „Teil der Allgemeinen Verwaltung“ gesehen und können oftmals realiter nicht weiterverrechnet werden.

Als wesentliche Argumente für eine Zustimmung zu einer thermischen Sanierung werden häufig das Erreichen deutlich besserer Energiekennzahlen und die effektive Kostenersparnis bei den Betriebskosten diskutiert. Diese Argumente sind es oftmals, die den Ausschlag geben, dass sich eine Mehrheit für eine Zustimmung zur Sanierung entscheidet. In jüngster Zeit werden aber auch andere faktische Gründe immer stärker zu Parametern für eine Meinungsänderung. Die Verpflichtung durch den Gesetzgeber, die konkreten Energiekennzahlen bei der Vermarktung von Wohnungen zu nennen, hat dazu geführt, dass die offenkundige Darstellung der Gebäudeklassifizierung zu einem Vermietungs- und Verkaufsargument wird.

Die 2013 erschienene Studie des Österreichischen Verbandes Gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband zu „Energieeffizienz und Wirtschaftlichkeit"[1] hat auf Grundlage umfangreicher Erhebungen, bei der Bestandsbauten und Neubauten auf Energieeffizienz untersucht und validiert wurden, ergeben, dass „thermisches Sanieren" einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der österreichischen Klimaschutzziele darstellt. Auf diese Art wird, basierend auf EU-rechtlichen und nationalstaatlichen Vorgaben, die festgelegte Reduktion des Heizwärmebedarfs von Wohngebäuden in die geforderte Richtung gelenkt. Es kann festgehalten werden, dass die Verbesserung der thermischen Standards durch Gebäudesanierungen zu einer deutlichen Reduktion des Energieverbrauches geführt hat. So zeigt die Studie, dass der Energieverbrauch aller Objekte, bei denen die Mindestanforderungen der thermischen Sanierungen umgesetzt wurden, im Durchschnitt um 34 kWh/m^2.a reduziert werden konnte. Bei vorgewählten Bauweisen mit einem höheren Standard liegen die Reduktionen im Durchschnitt bei 45 kWh/m^2.a, bei Erreichung von Passivhausstandard bei 70 kWh/m^2.a.

In derselben Studie werden aber auch die aus der Sanierung resultierenden Kosten im Verhältnis zu den tatsächlichen Einsparungen analysiert. Das Ergebnis ist beeindruckend, wenn auch nicht in der Weise, wie der Gesetzgeber es sich erwartet oder erhofft haben mag.

III. Kostenoptimum

In der EU-Gebäuderichtlinie von 2010 ist vielfach von Kostenoptimalität auch für größere Renovierungen die Rede.[2] Dabei sind die Anforderungen an die Energieeinsparung durch die Indikatoren der Gesamtenergieeffizienz zu beachten.

Neben diesen Bestimmungen ist aber auch der wirtschaftliche Faktor der Kostenoptimalität zu betrachten. Dieser stellt ein Beurteilungskriterium dar, mit dem sich evaluieren lässt, ob eine oder mehrere Maßnahmen geeignet sind, ein definiertes Ziel in einer bestimmten Art und Weise unter Berücksichtigung bzw. Wahrung der Wirtschaftlichkeit zu erreichen. In der Studie des Österreichischen

---

[1] *Bauer* (2013).

[2] Richtlinie 2010/31/EU, z.B. Erwägungsgründe 10/11/14/15, Begriffsbestimmungen 14, Art. 4 (1), Art. 5, Art. 10 (6).

Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband wurden in diesem Sinne auch die eingesetzten Mittel in Relation zu den erzielten Einsparungen beurteilt.

Die Investitionskosten einer thermischen Sanierung, die den Mindestanforderungen der unterschiedlichen länderspezifischen Wohnbauförderungen entspricht, liegen im Durchschnitt bei 190 €/m2 Wohnnutzfläche. Das sind Kosten, welche sich aus einer Fassadenerneuerung inklusive eines Fenstertausches ergeben. Angestrebt wird, da energiepolitisch sinnvoll, die zusätzliche Erneuerung bzw. der Tausch der Heizungsanlage. Die Umstellung auf erneuerbare Energieträger, aber auch die Umrüstung auf energieeffiziente Heizungsanlagen sind hier wesentliche Faktoren zur Erzielung bestmöglicher monetärer Einsparpotentiale. Die Kosten für derartige Erneuerungen betragen 40 bis 80 €/m^2. Durch Umsetzung dieser Maßnahmen konnten laufende Einsparungen an Energiekosten für die Haushalte von 0,20 bis 0,40 €/m^2 pro Monat erzielt werden.

Was bedeutet aber der Vergleich der Investitionskosten mit dem Potential der Einsparungen wirtschaftlich betrachtet?

Auch unter Berücksichtigung von zukünftigen Energiepreissteigerungen im Ausmaß von 1,5% pro Jahr stellt sich heraus, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnung weder für eine Refinanzierungszeitraum von 20 Jahren noch für einen Zeitraum von 35 Jahren positiv darstellbar ist. Nur unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anreizsysteme, die die öffentliche Hand gewährt, sind – wirtschaftlich betrachtet – Maßnahmen zur thermischen Sanierung zu empfehlen. Der Weg, der durch die Wohnbauförderungen der einzelnen Bundesländer eingeschlagen wurde, ist daher der einzige, der das System der Sanierung antreibt und damit aufrechterhält.

IV. Schlussfolgerung

Die thermische Sanierung ist ein Instrument mit wesentlichen volkswirtschaftlichen Effekten. Das zeigt sich etwa in den zusätzlichen Bauvolumina der Bauwirtschaft während der vergangenen 15 Jahre. Zahlreiche Firmen haben sich auf diese Bauaufgabe spezialisiert. Sie treten nunmehr als Profis für (Groß)Instandsetzungen auch bewohnter Wohngebäude und Brauchbarmachungen am Markt auf.

Bei allen betroffenen Partnern bei thermischen Sanierungen hat sich ein grundsätzlich positives Bewusstsein eingestellt. Waren die Eigentümer und Bauherren in der Vergangenheit im Allgemeinen an hohen Renditen interessiert, wird heute erkannt, dass die Wiedervermietung eines Wohnobjektes stark davon abhängt, ob sich das Gesamtobjekt „saniert“ präsentiert und auch der ökologische Gedanke umgesetzt ist.

Für die Bewohner ergeben sich neben dem Bewusstsein, etwas für die Umwelt getan zu haben, oftmals mehr als nur rechnerische Einsparungen. Bei den Heizkosten zeigt der Vergleich, dass sich Sanierungen tatsächlich monetär – und damit effektiv „im Börserl“ – bemerkbar machen. Die Mieter im gemeinnützigen Bereich sind auch insofern Partner bei der Sanierung, als sie diese durch ange-

sparte und zukünftige Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge (EVB) zu großen Teilen selbst finanzieren. Wohnungseigentümer können einerseits als selbstnutzende Eigentümer die Vorteile von Energieeinsparungen unmittelbar nutzen oder andererseits als Anleger, indem sie die Vermietbarkeit und damit die Optimierung ihrer Rendite im Auge haben.

Ein weiterer Partner ist die öffentliche Hand. Steuermittel, die durch die Wohnbauförderung gezielt für Sanierungen eingesetzt werden, dienen im höchsten Maße der verfassungsrechtlich verankerten Prämisse des Volkswohnungswesens. Dass gleichzeitig auch Anforderungen des Klimaschutzes erzielt werden, ist im Kontext der EU-Klimaschutzziele zu beurteilen.

Die kostenoptimale thermische Sanierung im sozialen Wohnbau ist somit vielschichtig zu betrachten. Es reicht oft nicht, rein monetäre Überlegungen aus einer strengen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in den Vordergrund zu stellen. Es sind ökologische und volkswirtschaftliche Bezugspunkte, die erst den langfristigen Nutzen erkennbar machen.

Um dies aber auch im Sinne des Generationenvertrages, dem sich das System des gemeinnützigen sozialen Wohnungswesens verpflichtet fühlt, dauerhaft sicherstellen zu können, sind entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Diese betreffen vor allem die Bereitstellung entsprechender Förderungen der öffentlichen Hand. Das setzt voraus, dass diese Mittel auch weiterhin durch den Bund eingehoben werden können und zweckgebunden an die Länder verteilt werden. Es ist ein dauerhafter und nachhaltiger Ansparmechanismus sicherzustellen. Der EVB dient als solcher Ansparmechanismus für sinnvolle und notwendige Sanierungsmaßnahmen nach dem Auslaufen der Ursprungsfinanzierung. Notwendig ist allerdings eine Änderung, sodass Verbesserungen innerhalb von Wohnungen aus dem Titel der Brauchbarmachung zur Wiedervermietung nicht zu Lasten des EVB gehen. Solche Kosten könnten durch Finanzierungsbeiträge der einziehenden Mieter getragen werden, die in den Genuss einer praktisch neuwertigen Wohnung kommen.

Im Eigentumsbereich sollten verpflichtende (Mindest)Dotierungen der Instandhaltungsrücklagen eingeführt werden. Damit könnte dem Argument vieler Eigentümer entgegengewirkt werden, im Anlassfall zu viel an Mitteln einsetzen zu müssen. Die Werterhaltung des Objektes in Kombination mit allen Vorteilen aus einer Sanierung sollte Anreiz für die Durchführung von thermischen Sanierungen sein und bleiben.

Es ist nicht immer alles Gold, was glänzt. Aber Gold schimmert heller, wenn es gut und regelmäßig poliert wird. So verhält es sich auch mit der thermischen Sanierung im sozialen Wohnbau. Auch wenn die rein rechnerische Kostenoptimalität oft nicht gegeben ist, müssen alle Instrumente eingesetzt werden, damit das „große Ganze“ gemäß dem angesprochenen Generationenvertrag nachhaltig und dauerhaft umgesetzt werden kann.

Abbildung 24: Wohnhausanlage Graz, Kalvarienbergstraße vor/nach der Sanierung





Quelle: ÖWG Wohnbau.

Dietmar Eberle

Nach dem Passivhaus – neue Konzepte für klimaneutrale Gebäude

I. Optimieren der Gebäude

Im Rahmen der Gemeinnützigkeit gibt es übergeordnete Ziele, das Wohnen in Verbindung zu bringen mit den sozialen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen der Zeit, in der wir leben. Diese Zielvorstellung wurde in den letzten Jahren stark überlagert von der Erkenntnis der Endlichkeit der uns zur Verfügung stehenden Ressourcen und den daraus resultierenden ökonomischen Belastungen für die Mieter – heute und in der Zukunft, falls es diese gibt.

Diese Schnittmenge führt uns direkt zur Frage der Belastung der Umwelt durch den Verbrauch verschiedener Ressourcen. Der CO_2-Ausstoß scheint zu gefährlichen Veränderungen der Klimabedingungen zu führen. Die Betriebs- und Instandhaltungskosten der Mieter respektive Eigentümer erreichen Größenordnungen, die im sozialen Umfeld kritisch werden.

Ohne an dieser Stelle diese Zusammenhänge ausführlich erläutern zu können, denke ich, dass die Gemengelage für den Wohnraum, den wir schaffen, in Relation zu oben genannten Zielen der Gemeinnützigkeit gefährdend wirkt. Die spezifischen Qualitäten des Wohnraums stammen primär aus Konventionen früherer Zeiten; Konventionen, von denen ich glaube, dass sie auch längerfristig Gültigkeit haben werden.

In den letzten 30 Jahren haben wir große Fortschritte im Optimieren der Gebäudehülle gemacht. Wir haben versucht, den Zusammenhang zwischen der Nutzung des Gebäudes und den Lüftungsnotwendigkeiten durch aufwendige Technologien zu bewerkstelligen, ohne jedoch deren Konsequenzen, bezogen auf technische Wartungsintensitäten, Effizienz und daraus resultierende ökonomische Folgen zu erahnen. Diese Ausgangssituation stellt unseren heutigen *Status quo* dar, in dem wir vor der Herausforderung stehen, die Ziele der Gemeinnützigkeit wieder ernster zu begreifen.

Im Moment verhalten wir uns wie Spitzensportler in Einzeldisziplinen – besonders weit, besonders hoch, besonders stark. Aber in dem Bemühen, auf diesem anstrengenden Weg weiter zu kommen, haben wir uns in die Sackgasse von Ein-

zelbetrachtungen verloren. Gleichzeitig dämmern am Horizont relativierende Anforderungsprofile und Sichtweisen. Ob wir die sich abzeichnenden Forderungen oder die Inhalte von *LEED*, *DGNB* oder die Ziele einer 2000-Watt-Gesellschaft betrachten, ergibt sich doch das klare Bild, dass wir nicht den besonders guten Hochspringer oder Kugelstoßer, sondern vielmehr den ausgeglichenen Zehnkämpfer als Anforderungsprofil für die Zukunft suchen. Um es konkret zu sagen: die Fragen der Mobilität, der grauen Energie, der Instandhaltungskosten, der Qualität der Verwaltung, der Selbstorganisation etc. sind Leistungen in Einzeldisziplinen und werden sich relativ in einzelnen Bereichen der Energieverbrauchsoptimierung auswirken. Wenn wir aber die Verbreiterung der Ziele ernst nehmen, wird der Schlüssel dafür die Akzeptanz und der Komfort für den Benutzer sein.

So sehr wir heute Komfort in vielen Bereichen als objektivierbar betrachten, so sehr stellen wir fest, dass uns neben physikalischen Grenzziehungen der Begriff des Komforts entweder in die Individualität stößt oder uns sprachlos macht. Mit physikalischen Grenzziehungen und Grenzwerten können zwar Rechtsansprüche eingegrenzt werden, es wird aber dadurch auch das Selbstbestimmungsrecht der Nutzer in Frage gestellt.

Überhaupt scheint bei der Weiterentwicklung des Passivhauses fraglich zu sein, ob wir mit Technologien, die eine Halbwertszeit von zehn bis 15 Jahren besitzen, langfristig den formulierten Zielen gerecht werden können. Die nutzungsspezifische Festschreibung von Räumen und die daraus resultierende Gebäudetechnik scheinen der Irrtum in der Entwicklung der heutigen Form des Wohnbaus zu sein. Gebäude sollen aufgrund von ökologischen und ökonomischen Anforderungen Lebenszyklen von 100 Jahren oder mehr besitzen. Funktionale, und daraus resultierend technische Konzepte besitzen Lebensdauern von maximal 20 Jahren. Übertragen wir damit nicht eine zu große Verantwortung und ökonomische Bürde auf kommende Generationen?

II. Neue Konzepte

Wenn über neue Konzepte von Gebäuden gesprochen wird, laufen wir Gefahr, uns auf die Forderung nach Klimaneutralität für kurze Zeitabschnitte reduzieren zu lassen. Wir sind dabei, uns am Neu-Aufbau von Grenzen zu beteiligen. Dies mag als Kritik gegenüber dem Erreichten verstanden werden. Aufbauend auf dem Erreichten ist die heutige Herausforderung, Schritte in eine Zukunft zu überlegen, die mehr an Selbstbestimmung, geringeren ökonomischen Aufwand und weniger Belastung für die Umwelt bedeuten.

Insofern spreche ich nicht gegen das Erreichte, auch nicht gegen das Passivhaus, sondern versuche, die Grenzen des Erreichten zu hinterfragen, dessen Unzulänglichkeiten aufzuzeigen und die Dinge weiter zu denken.

Dieses Denken mündet im Moment in wesentlich mehr grundsätzliche Forderungen als konkrete Antworten. Trotzdem sind diese Forderungen vielleicht Ausgangspunkt, um Fortschritte zu generieren.

Die für mich heute wichtigste Forderung besteht darin, dass wir lernen, mit den Dingen, die wir sowieso brauchen und haben, intelligenter umzugehen und

sie zielorientierter zu nutzen. Welche Dinge brauchen und haben wir als Voraussetzungen, wenn wir über das Bauen diskutieren?

Wir haben den Ort, seine Kultur und die mit dem Ort verbundenen Menschen mit all ihren Sehnsüchten, Gefühlswelten, Vorurteilen und Fähigkeiten.

Wir haben das Klima des Ortes mit seinen Niederschlägen, Sonnenscheinstunden, Helligkeiten, Windgeschwindigkeiten, Luftfeuchtigkeit, Orientierungen.

Wir haben die Kaffeemaschinen, die digitalen Medien, die Kühlschränke, die Leuchtkörper, die DVD-Systeme etc.

Wir haben die materiellen Notwendigkeiten eines Gebäudes, also Decken, Wände, Öffnungen, Oberflächen, die Ausstattung etc.

Das sind jene Komponenten, die wir intelligenter miteinander verknüpfen müssen, um Lösungen zu finden, die den Zielen der Gemeinnützigkeit und dem Selbstbestimmungsrecht der Nutzer entsprechen. Komfort als Synonym für die Erreichung dieser Ziele wird erreicht durch soziale und kulturelle Akzeptanz.

Dieser Versuch bringt ein paar Selbstverständlichkeiten mit sich:

1. Die Identität eines Gebäudes, die das Spezifische der Rahmenbedingungen, die wir sowieso haben, zum Ausdruck bringt und unsere Städte vor der Gesichtslosigkeit bewahrt, in die wir im Moment durch die Wiederholung von standardisierten Rezepten zu gleiten drohen.
2. Wesentlich weniger Technik mit der damit verbundenen Verpflichtung zur Erneuerung in kurzen Zyklen.
3. Deutlich niedrigere Betriebs- und Erhaltungskosten.
4. Mehr Wissen, mehr Sorgfalt und mehr Anstrengung beim Errichten der Gebäude.
5. Die Offenheit von Gebäudestrukturen, die nicht mehr funktionale Fixierungen erfordern, sondern vielschichtig bespielbar sind. Wenn wir über Sanierungsbedarf, Ersatzneubauten, Abbruch von Beständen reden, hat diese großteils nicht mit technischen Problemen und Unzulänglichkeiten zu tun, sondern mit funktionalen Einengungen und Fixierungen im Rahmen der Erstkonzeption.
6. Mehr Freiheit und Selbstbestimmung in der Art der Nutzung durch die Benutzer.

Das im folgenden beschriebene Projekt in Lustenau macht den Versuch – ich betone Versuch – etlichen dieser Forderungen zu entsprechen. Ich weiß, dass in der gebauten Realität die Konsequenz und Reduziertheit des Gebäudes in Lustenau erst ein Herantasten an diese Forderungen bedeutet.

Ungeachtet dessen wurden bei dem Gebäude ein paar jener oben erwähnten Forderungen umgesetzt. Es besitzt keine Fixierungen im Grundriss, sondern öffnet sich derzeit einer Bespielung als Kunstgalerie, Restaurant, Großraumbüro, Kleinraumbüro und Wohnungen.

Die Materialisierung des Gebäudes besitzt eine Langlebigkeit, die in allen Berechnungen bei mindestens 100 Jahren liegt.

Es besitzt außer der Elektroinstallation, dem Lift, dem Zu- und Abwasser keine Gebäudetechnik. Die Wartungsnotwendigkeit bezieht sich auf den Lift.

Abbildung 25: Bürogebäude „2226“ in Lustenau



Quelle: Baumschlager Eberle ZT GmbH.

Nach Aussage der Gemeinde hat es dem Ort ein Gesicht gegeben, leider nicht dem Ortszentrum, sondern dem Ortseingang.

Das für mich Wesentliche besteht darin, dass das Gebäude auf die Spuren, die der Benutzer durch sein Verhalten hinterlässt, reagiert. Durch das Gebäude werden erfasst: Bewegung, Feuchtigkeit, CO_2, Innen- und Außentemperatur.

Nicht der Benutzer reagiert auf das Gebäude, sondern das Gebäude reagiert auf das, was in seinen einzelnen Teilen passiert.

Ich weiß, dass diese Umkehrung schwer zu verstehen ist. Aber sie ergibt sich folgerichtig aus dem Passivhauses, in dem der Energieverbrauch nur zu ungefähr 30% – nämlich den Transmissionsverlusten und -gewinnen – von der Außentemperatur bestimmt wird, und demgegenüber aber zu 70% – dem Lüftungsbedarf – vom Benutzerverhalten.

Die falsche Einschätzung des Benutzerverhaltens in den heute üblichen Energiebedarfsberechnungen führt immer wieder zu den oft festgestellten Energieverbrauchsabweichungen zwischen Berechnung und Realität.

Neue bauliche Konzepte werden möglich, weil sich das physikalische Wissen als Grundlage unserer heutigen Gebäudediskussion stark weiterentwickelt hat. Wir sind nicht mehr darauf angewiesen, die Formeln der 1980er und 1990er Jahre zu glauben. Es stehen uns heute Berechnungsmethoden zur Verfügung, die, auf den damaligen Methoden aufbauend, den jetzigen Wissenstand deutlich weiter entwickelt haben.

Insofern sind die vielfältigen Ansätze zum Passivhaus Schritte in die richtige Richtung, allerdings zu einseitig orientiert auf die Frage des CO_2-Ausstoßes. Die nächsten Entwicklungen sind bereits absehbar – in vielen Ländern: Schweiz, Luxemburg, Belgien, Niederlande, Deutschland etc.

Es gibt keinen Grund, vor diesen Schritten Angst zu haben, denn sie versprechen uns einerseits, wieder mehr den Ansprüchen der Gemeinnützigkeit gerecht zu werden und Freiräume für die Benutzer zu eröffnen, sowie andererseits, uns von vielen technischen Zwängen zu befreien.

Walter Fuchs und Christian Zenz

Der Bundes-Sanierungsscheck[1]

I. Die Startphase

Der Grundgedanke ist simpel: Umweltpolitik ist untrennbar mit Energie-, Wirtschafts- und Standortpolitik verbunden. Basierend darauf wurde im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode die Förderung der thermischen Sanierung festgeschrieben.[2] Im Jahr 2008 hatte die globale Finanzkrise starke Auswirkungen auf die Realwirtschaft. Eurostat berichtete Anfang Dezember 2008 von sinkender Wirtschaftsleistung in der Eurozone – *per definitionem* von einer Rezession. Vor diesem Hintergrund einigte sich der Europäische Rat am 11./12. Dezember 2008 auf ein milliardenschweres Konjunkturpaket, das in Summe etwa 1,5% der Wirtschaftsleistung der EU ausmachte.[3] Angesichts der wirtschaftlich angespannten Situation mussten auf nationaler Ebene[4] mehrere Maßnahmenpakete beschlossen werden, um den Konjunkturabschwung abzufedern. Das Konjunkturpaket II (Investitionsoffensive in Höhe von rund € 2 Mrd.) beinhaltete auch einen Beitrag zur thermisch-energetischen Sanierung: Mit Ministerratsbeschluss vom 23.12.2008 wurde seitens des Wirtschaftsministeriums (BMWFJ) mit dem Umweltministerium (BMLFUW) eine Förderaktion

---

1 Dieser Beitrag schließt an die Studie „Wohnhaussanierung in Österreich" (*IIBW/BMWFJ*, 2013) an, für weiterführende ökonomische Informationen bzw. Daten siehe ebd.

2 Österreichische Bundesregierung, Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008), Pkt. 2.4., S. 83.

3 Siehe Ministerratsvortrag vom 23.12.2008.

4 In Deutschland wurde ebenfalls ein Förderprogramm für thermische Sanierungen eingerichtet, siehe *Prognos* (2013).

in Höhe von € 100 Mio. projektiert. Wesentlich hierbei: Privathaushalte sowie Betriebe sollten für thermisch-energetische Sanierungen mit je € 50 Mio. gefördert werden. Es wurden eine Reichweite von 10.000-20.000 Haushalten und damit einhergehend massive konjunkturpolitische Effekte, insbesondere die nachhaltige Sicherung von Arbeitsplätzen erwartet.[5]

Aufgrund dieser Zielsetzungen wurde die Nachhaltigkeitsinitiative Umwelt und Bauen der Baupaktpartner (Bundesinnung Bau, Fachverband der Stein- und keramischen Industrie, Gewerkschaft Bau-Holz und die Umweltschutzorganisation GLOBAL 2000) bereits in der Anfangsphase in die Gespräche im Wirtschaftsministerium einbezogen. Diese Plattform war auf Initiative von Bundesinnungsmeister Hans-Werner Frömmel und des Vorsitzenden der Gewerkschaft Bau-Holz Josef Muchitsch Ende 2009 gegründet worden. Weitere Gruppen wie der Verband der Gemeinnützigen Bauvereinigungen, IIBW, FGW, AK, ÖGB, VIBÖ, Bausparkassen etc. hatten sich angeschlossen.

Die ersten Überlegungen zur Umsetzung gingen von steuerlichen Modellen aus, die Absetzbeträge für thermisch-energetische Sanierungen vorsahen, wodurch sich ein legistischer Anpassungsbedarf in den Steuergesetzen ergeben hätte. Weitere Überlegungen *de lege ferenda* gab es hinsichtlich der Bundeswohnbaufonds im BMWFW.[6]

II. Die Umsetzungsphase

In den Verhandlungen zwischen BMWFW und BMLFUW einigte man sich auf die auf dem Umweltförderungsgesetz7 (UFG) basierende bestehende Förderungsrichtlinie „Umweltförderung im Inland“ (UFI, gem. §§ 13 und 23 ff. UFG), wobei das Finanzministerium (BMF) die bewährte Abwicklungsstelle Kommunalkredit Public Consulting (KPC) empfahl. Die KPC wickelt zahlreiche Förderungen im Umweltbereich mit entsprechendem Know-how ab. Es fehlte jedoch eine breit aufgestellte, österreichweit agierende Einreichorganisation.

Generaldirektor Dr. Josef Schmidinger von der S-Bausparkasse, der von Beginn an maßgeblich an der Konzeption der Thermischen Sanierung beteiligt war, konnte mit der Idee überzeugen, die Einreichungen im Privatbereich kostenlos über die Bausparkassen durchzuführen, wobei die KPC als zentrale Abwicklungsstelle gem. UFG fungieren sollte. Dank der hohen Akzeptanz des Bausparens in der Bevölkerung und der österreichweit breiten Streuung ihrer Filialen sowie dem effektiven Marketingapparat der Bausparkassen war mit Vorteilen zu rechnen, die sich, wie die Ergebnisse der Förderung belegen, mehr als positiv ausgewirkt haben.

---

[5] Parlamentarische Anfragebeantwortung zu P-A 1659-J.

[6] Bundesgesetz betreffend die Ausgestaltung des Staatlichen Wohnungsfürsorgefonds zu einem Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds, BGBl. Nr. 252/1921, Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz, BGBl. Nr. 130/1948, Wohnbauförderungsgesetz 1954, BGBl. Nr. 153.

[7] Bundesgesetz über die Förderung von Maßnahmen in den Bereichen der Wasserwirtschaft, der Altlastensanierung, zum Schutze der Umwelt im Ausland und über das österreichische JI/CDM-Programm für den Klimaschutz (Umweltförderungsgesetz – UFG), BGBl. Nr. 1993/185 idgF.

Die Grundidee der Förderung sind einmalige nicht rückzahlbare Zuschüsse sowie eine Deckelung der Investitionskosten für Häuser, die älter als zwanzig Jahre alt sind. Diese müssen durch eine erfolgte Sanierung unter einen bestimmten Heizwärmebedarf (HWB) gebracht werden. Um diese HWB-Reduktion unbürokratisch nachvollziehen zu können, wird ein Energieausweis vor und nach der erfolgten Sanierung gefordert.[8]

Die Förderung war insbesondere darauf ausgerichtet, additive *Anreize* zu den Sanierungsförderungen der Länder zu setzen, um so zusätzliche Vorzieheffekte zu generieren. Die Aktion wurde vor ihrem Start den Ländervertretern vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Eine weitere Vorgabe war eine rasche, möglichst unbürokratische sowie kostengünstige Abwicklung. Kritische Stimmen kamen von Seiten der AK und des BMF, die einerseits mit Zuschüssen zu Kapitalmarktdarlehen eine größere Hebelwirkung erwarteten, andererseits eine verstärkte Einbeziehung des mehrgeschoßigen Wohnbaus verlangten. Solche Annuitätenzuschüsse würden aber eine massive Mittelbindung über zehn Jahre und einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand, insbesondere bei einem Abgleich mit sehr unterschiedlichen Länderförderungen, nach sich ziehen. Diesem Wunsch wurde auch aufgrund sich abzeichnender Niedrigstzinsen ebenso wenig entsprochen, wie der Ausdehnung auf den mehrgeschoßigen Wohnbau. Von Beginn an wurden aber auch in diesem Bereich wohnungsbezogene Einzelmaßnahmen gefördert.

Hinsichtlich der Frage des EU-Beihilfenverbots für Betriebe konnten keine Bedenken im Sinne der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung der Europäischen Kommission[9] festgestellt werden. Es wurde ein Standardförderungssatz mit 30% (samt allfälliger Zuschläge) der umweltrelevanten Kosten festgesetzt. Die Förderung durfte über der *de-minimis* Grenze[10] 40% der gemäß „Umweltförderung im Inland" ermittelten umweltrelevanten Mehrinvestitionskosten nicht überschreiten. Im betrieblichen Bereich wird direkt bei der KPC eingereicht und abgewickelt.

Alle von der KPC vorgeschlagenen Förderungsprojekte werden von der UFI-Kommission begutachtet. Auch hier konnte ein unbürokratischer Weg mittels Sammelbeschlüssen gefunden werden, um die jährlich immerhin zigtausenden Anträge zu bewältigen.

1. Erste Förderaktion 2009 (Pilotphase)

Zu den max. € 5.000 als nicht rückzahlbare Zuschüsse mit einer 20-prozentigen Deckelung wurden zusätzlich max. € 2.500 für die Umstellung des Heizungssystems ausbezahlt. Der Andrang auf die Förderung war groß, weshalb die Förderaktion bereits Mitte des Jahres wegen Ausschöpfung der € 100 Mio. gestoppt werden musste. Die rasche Annahme der Fördergelder zeigt deutlich, wie groß der Bedarf nach einem derartigen Anreizsystem ist.

---

[8] Das Energieausweis-Vorlage-Gesetz, BGBl. I Nr. 137/2006, nunmehr Energieausweis-Vorlage-Gesetz 2012 – EAVG 2012.

[9] Allg. GVO der EK, Nr. 800/2008, ABl. der EU L 214/3 vom 9.8.2008.

[10] Förderungen zugunsten eines Unternehmens bis zu einem maximalen Ausmaß von € 200.000 innerhalb von drei Steuerjahren.

Von den Baupaktpartnern wurde die Aktion als Erfolgsmodell unterstützt.[11] Die Förderaktion kam fast ausschließlich den Ein- und Zweifamilienhäusern zugute, über 95% der Anträge wurden für diesen Bereich gestellt. Bereits im Lauf der Aktion mussten gegenüber der ursprünglichen 50:50 Aufteilung Umschichtungen vom betrieblichen in den privaten Bereich vorgenommen werden.

2. Förderaktion 2011 (erste Ausdehnung Richtung mehrgeschoßige Eigentumswohnungen)

Obwohl die Aktion 2009 einen großen Erfolg verbuchen konnte, kam es 2010 aufgrund budgetärer Zwänge zu keiner Neuauflage der Förderaktion. Erst 2011 konnte der Sanierungsscheck neu aufgelegt werden. In diesem Jahr wurden bei einer gleichbleibenden Summe von € 100 Mio. schon vorausschauend € 70 Mio. für den Privatbereich reserviert. Grundsätzlich bestand die Intention, die Förderungskriterien so wenig als möglich zu verändern. Die größte Änderung ergab sich aus der Öffnung der Förderung für den mehrgeschoßigen Wohnbau: Ab diesem Jahr konnten auch komplette Sanierungen von Mehrgeschoßwohnanlagen im Eigentum durchgeführt werden. Dafür war jedoch der einstimmige Beschluss aller Eigentümer notwendig. Für den Mietwohnbereich blieb es bei der Förderfähigkeit von Einzelbaumaßnahmen. Diese Änderungen zeigten Wirkung: Bereits 28% der Förderprojekte wurden im mehrgeschoßigen Eigentumswohnungsbereich durchgeführt.

3. Aktion 2012 (weitere Öffnung für den Mietwohnbereich)

In der Planung zur Neuauflage der Förderaktion wurde versucht, nach dem Eigentumswohnungsbereich auch den großvolumigen Mietwohnungsbereich an der gebäudebezogenen Förderung teilhaben zu lassen: Vorgaben waren, dass der jeweilige Wohnungsnutzer direkt von der Förderung profitiert, eine formale „Sammeleinreichung“ durch den Vermieter bzw. Gebäudeeigentümer erfolgt, dabei auch gebäude- und nicht nur wohnungsbezogene thermisch-energetische Maßnahmen einbezogen werden und die Auszahlung an den Vermieter/Gebäudeeigentümer erfolgt. Wichtige Parameter waren insbesondere die Vorkehrung im Wohnungswechselfall und die Verpflichtung des Vermieters/Gebäudeeigentümers, die erhaltenen Fördermittel auf jenes Entgelt anzurechnen, das die Nutzer aus der abzuschließenden Sanierungsvereinbarung schulden.

Aufgrund dieser Parameter wurde eine juristische Machbarkeitsanalyse, durchgeführt von Univ.-Prof. Dr. Andreas Vonkilch, in Auftrag gegeben, die die rechtlichen Möglichkeiten überprüfen sollte.[12] Das Ergebnis war eine sogenannte „Sanierungsvereinbarung“ des Vermieters/Gebäudeeigentümers mit den jeweiligen Wohnungsnutzern, was im Anwendungsbereich des ABGB jedenfalls möglich erschien, im Vollanwendungsbereich des MRG nur nach Maßgabe

[11] Siehe *APA* (20.11.2009).
[12] *Vonkilch* (2011).

der §§ 16 (10) und § 4 (3) Z 2 MRG. Die Konstruktion stellt hinsichtlich rein gebäudebezogener Maßnahmen rechtlich einen Vertrag zugunsten Dritter dar.

Gleichzeitig wurden die Einreichungen im mehrgeschoßigen Eigentumsbereich durch die Schaffung der Möglichkeit der Beibringung eines nicht mehr anfechtbaren Mehrheitsbeschlusses der Eigentümergemeinschaft für die Durchführung der Maßnahmen vereinfacht. Es wurden bereits 47% der Förderprojekte im mehrgeschoßigen Wohnbau abgewickelt.

4. Aktion 2013 (Konjunkturbelebung und weitere Erleichterungen für den mehrgeschoßigen Wohnbau)

Diese Förderaktion war in jeder Hinsicht eine Ausnahmeaktion: Wegen des sich abzeichnenden Konjunktureinbruchs Ende 2012 wurde ein „Konjunkturbonus“ eingeführt. Dieser Bonus in Höhe von € 2.000 bei einer umfassenden, bzw. € 1.000 bei einer teilweisen Sanierung, gelangte zur Auszahlung, wenn die Baumaßnahmen bis zum 31.03.2014 durchgeführt werden, wobei die Deckelung der Förderung auf 30% der Investitionssumme erhöht wurde. Angesichts von Großinsolvenzen in der Bauwirtschaft wurde die Antragsfrist vom 30.06.2013 einmalig auf 30.09.2013 bei gleichbleibender Fertigstellungsfrist verlängert. Weiters erleichterte man die Einreichung, indem die Möglichkeit geschaffen wurde, die entsprechenden Beschlüsse der Wohnungsnutzer bis zum Baubeginn nachreichen zu können.

Aufgrund des Jahrhunderthochwassers in Teilen Österreichs wurden auch weitere Erleichterungen für Betroffene eingeführt, die mittels formloser Bestätigung durch die Gemeinde diesen Status erlangen konnten. Die Erleichterungen waren ein zusätzlicher Hochwasserbonus in Höhe von € 1.000. Die Förderung von Investitionen in Wärmeerzeugungssysteme blieb unabhängig von der thermischen Qualität des Gebäudes erhalten; Zugangs- und Umsetzungsbestimmungen wurden erleichtert. So konnten auch Gebäude, die jünger als zwanzig Jahre sind, gefördert werden, Zwischenzahlungen in Anspruch genommen werden und Zusatzkosten für Entfeuchtung der Bausubstanz gefördert werden.

Insbesondere der Konjunkturbonus sorgte für einen derart starken Andrang, dass die Förderaktion Ende September gestoppt werden musste. Insgesamt wurden mit den € 132,3 Mio. Fördermittel Investitionen in Höhe von € 839 Mio. ausgelöst und 41% der Förderungen im mehrgeschoßigen Wohnbau vergeben.

5. Aktion 2014 (Forcierung des mehrgeschoßigen Wohnbaus)

Für die Förderaktion 2014 wurde anstelle des einmaligen Konjunkturbonus eine eigene klima:aktiv Kategorie geschaffen. Als maximal zulässiger Heizwärmebedarf (HWB) für den „klima:aktiv“-Standard galten 50 kWh/m².a bei einem A/V-Verhältnis ≥ 0,8 bzw. max. 30 kWh/m².a bei einem A/V-Verhältnis ≤ 0,2. Die höheren Investitionskosten werden mit zusätzlich € 1.000 Förderung belohnt. Zusätzlich wurde der Förderdeckel auf 30% der Investitionskosten angehoben. Damit wird der klimapolitischen Forderung nach einer höheren Fördereffizienz und -effektivität entsprochen.

Eine wichtige Änderung ergibt sich bei der Sanierungsvereinbarung im mietrechtlichen Mehrgeschoßwohnbau: Bei Sanierungsvereinbarungen ohne Mietzins- bzw. Entgeltserhöhung reicht künftig die Mehrheit der Nutzer aus, um den Sanierungsscheck zu erlangen. Mit Stand 12. Mai 2014 liegen über 6.500 Anträge mit einem Förderbarwert von knapp € 31 Mio. vor, wobei es sich bei fast 50% der Förderprojekte um mehrgeschoßige Wohnbauten handelt.

III. Rückblick über die vergangenen Aktionen

Die wichtigsten Zahlen der KPC: Insgesamt konnten bis 2013 allein im privaten Wohnbau 71.270 Projekte abgewickelt werden, wobei € 301,3 Mio. Budgetmittel € 2,45 Mrd. an umweltrelevanten Investitionskosten auslösten. Dabei wurden 36.770 Arbeitsplätze nachhaltig gesichert bzw. geschaffen und mehr als 11,5 Mio. Tonnen CO_2 auf eine Nutzungsdauer von 30 Jahren eingespart.

Rückblickend kann man sagen, dass die Förderaktion ein voller Erfolg war und mit entsprechenden laufenden Anpassungen weiterhin erfolgreich sein wird. Da das Konzept sehr anpassungsfähig ist, kann auf verschiedenste Wünsche und Vorschläge zeitnah und flexibel eingegangen werden. Nicht zuletzt dank der erfolgreichen jahrelangen Kooperation mit den Bausparkassen handelt es sich um ein gelungenes Public Private Partnership Modell, das auch für andere Förderungsabwicklungen ein *best practice* Beispiel darstellt.

Die Europäische Investitionsbank (EIB) nimmt bei ihren laufenden Kreditvergaben an österreichische Banken und Wohnbauträger direkt Bezug auf die Regelungen des Sanierungsschecks. Anders gesagt, gewährt die EIB zinsgünstige Darlehen, wenn nachgewiesen wird, entsprechend den Vorgaben der Thermischen Sanierung zu renovieren. So hat ein Wohnbauträger nur die Förderzusage aus dem „Sanierungsscheck" vorzulegen, um die thermische Qualität der beabsichtigten Sanierung zu belegen, womit die Abwicklung unbürokratisch vollzogen werden kann.

Zuletzt wurde ein Rahmendarlehen über € 50 Mio. mit der s Bausparkasse abgeschlossen; weitere € 100 Mio. stehen seitens der EIB für Projekte der Thermischen Sanierung zur Verfügung.

IV. Ausblick

Bereits im Regierungsprogramm für die XXV. GP wurde erwähnt, dass Sanierungsanreize für Senioren geschaffen werden sollten, wobei künftig getrennte Fördermöglichkeiten für Senioren und thermische Sanierungen ermöglicht werden. Ein weiterer Fokus wird auch hier im mehrgeschoßigen Wohnbau liegen.[13] Dies entspricht auch den Ergebnissen der Studie „Wohnhaussanierung in Österreich",

[13] Bundesregierung, Regierungsprogramm für die XXV. Gesetzgebungsperiode (2013), 61.

die als logische Erweiterung für den Sanierungsscheck die Förderung von „barrierefreien" Renovierungsarbeiten vorsieht.[14] Die demographischen Umstände und Entwicklungen in Österreich sowie die Tatsache, dass sowohl vorübergehende Mobilitätshindernisse vorliegen können (wie ein simpler Beinbruch) als auch, dass viele ältere Personen lieber in ihren eigenen Wohnungen verbleiben möchten, zeigt das große Potenzial einer solchen Erweiterung.

Für einen einfachen Start ist ein Bonussystem im Sinne des bereits erwähnten 2013 eingeführten Konjunkturbonus denkbar. Dabei stößt man allerdings schnell an die Grenzen bei der Umsetzung *de lege lata*. Denn die barrierefreien Umbaumaßnahmen wären ebenso wie der Sanierungsscheck über die Umweltförderung Inland abzuwickeln und daher an eine thermische Sanierung gebunden. Ein Bonusbetrag in Höhe von maximal € 4.000 wurde vorgeschlagen.[15]

De lege ferenda sind Erweiterungsoptionen erkennbar, insbesondere auch wegen der im Regierungsprogramm vorgeschlagenen getrennten Fördermöglichkeit durch ein eigenes Fördergesetz unter weitgehender Beibehaltung der bewährten Abwicklungsschiene via Bausparkassen, etwa im Rahmen des Austria Wirtschaftsservice (AWS). Ein solches System könnte auch für die Errichtung und Sanierung von Heimen und Wohngemeinschaften für Senioren und Studenten eingesetzt werden.

Das Konzept des Erfolgsmodells „Thermische Sanierung" ist durchaus geeignet, als innovatives Lösungskonzept für die Herausforderungen der Zukunft zu dienen. Hervorzuheben ist besonders die breite Akzeptanz der Abwicklung, die hohe Flexibilität der inhaltlichen Ausgestaltung bei relativ geringem Mitteleinsatz sowie die hohe Wirkungsintensität im Hinblick auf die unterschiedlichsten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, wobei sich besondere Synergien aus deren gezielter Kombination ergeben.

[14] *IIBW/BMWFJ* (2013).
[15] Ebd., 20.

Tabelle 26: Sanierungsscheck des Bundes 2009-2014

	MERKMALE	GRENZEN	ZUSICHERUNGEN	FÖRDERVOLUMEN
2009	Einführung Maßnahme zur Konjunkturbelebung	20% der förderbaren Kosten; max. € 5.000; Umstellung Heizungssystem max. € 2.500	Wohnbau: 14.400 Betriebe: 1.200 Gesamt: 15.600	Wohnbau: € 61 Mio. Betriebe: € 43 Mio. Gesamt: € 104 Mio.
2011	Wiedereinführung des Sanierungsschecks im Rahmen einer Sanierungsoffensive	20% der förderbaren Kosten; umfassende Sanierungen max. € 5.000, Teilsanierungen max. € 3.000; Umstellung Heizwärme zusätzlich max. € 1.500	Wohnbau: 17.500 Betriebe: 800 Gesamt 18.300	Wohnbau: € 71 Mio. Betriebe: € 30 Mio. Gesamt: € 101 Mio.
2012	Einführung Bonus Denkmalschutz, Bonus für Dämmstoffe mit Umweltzeichen; Fokus auf großvolumigen Wohnbau	20% der förderbaren Kosten; mit allen Zuschlägen max. € 7.000; max. € 1,- pro eingesparter kWh_{HWB} pro m² BGF	Wohnbau: 15.300 Betriebe: 600 Gesamt: 15.900 Geringeres Volumen pro Förderfall; fast 70% umfassende Sanierungen	Wohnbau: € 53 Mio. Betriebe: € 24 Mio. Gesamt: € 77 Mio. Fördervolumen von € 100 Mio. nicht ausgeschöpft
2013	Gleiche Förderbedingungen wie 2012; zusätzlich Konjunkturbonus; Förderung Energieausweis; Bonus für Holzfenster; vereinfachte Förderrichtlinien	20% der förderbaren Kosten; mit allen Zuschlägen max. € 9.300 (€ 5.000 für umfassende Sanierung + € 2.000 Heizsystem + € 2.000 Konjunkturbonus + € 300 Energieausweis)	Gute Annahme des Konjunkturbonus; Wohnbau: 21.900 Betriebe: 400 Gesamt: 22.300 Größeres Volumen pro Förderfall; mehr Einzelbauteilsanierungen	Übertragung der 2012 nicht verbrauchten Förderung auf 2013; Wohnbau: € 109 Mio. Betriebe: € 14 Mio. Gesamt: € 123 Mio.
2014	Forcierung Mehrgeschoßwohnbau; klima:aktiv Standard	30% der förderbaren Kosten; mit allen Zuschlägen max. € 7.300 (€ 5.000 für umfassende Sanierung + € 2.000 Heizsystem + € 300 Energieausweis)	Bislang gute Annahme im Vergleich zum Vorjahr	-

Quelle: www.umweltförderung.at; Lebensministerium /KPC; IIBW.

Michael Weingärtler

Innovation im österreichischen Bauwesen

I. Einleitung

Das österreichische Bauwesen nimmt aus verschiedenen Gesichtspunkten eine zentrale Rolle in der Gesamtwirtschaft ein. Die jährlichen nominellen Bauinvestitionen mit einem Volumen von rund € 34 Mrd. (2013) haben einerseits einen wichtigen Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung. Darüber hinaus bestimmt das Bauwesen aufgrund der Standortgebundenheit und hohen Nutzungsdauer der Immobilien langfristig unsere Umwelt sowie unsere sozialen Lebensbedingungen. Die gemeinnützigen Bauträger tragen mit ihren rund 850.000 Wohnungen[1] wesentlich zur Bereitstellung eines leistbaren Wohnungsangebots bei. Dies wird insbesondere im Mietwohnungssegment deutlich. Im Jahr 2012 verwalteten Genossenschaften, gemeinnützige Bauträger und Gemeinden gemäß dem Mikrozensus der Statistik Austria[2] österreichweit rund drei von fünf Hauptmietwohnungen. Dies hatte auf die Mietpreisentwicklung eine weitgehend dämpfende Wirkung. Während in der Periode 2005-2013 die Mieten bei Gemeindewohnungen um 11% und bei Genossenschafts- bzw. gemeinnützig verwalteten Wohnungen um 21% stiegen, kam es bei den privaten Hauptmietwohnungen zu einem Mietpreisanstieg von 45%. Private Hauptmieten stiegen somit mehr als doppelt so stark wie jene im gemeinnützigen Sektor. In Wien zeigte sich die stabilisierende Wirkung noch deutlicher, insbesondere wenn man die Entwicklung der Hauptmieten in Vergleich zur Eigentumspreisentwicklung setzt. Letztere nahmen laut OeNB Immobilienpreisindex[3] in den Jahren 2005-2013 um knapp 87% zu. Der Preisanstieg von Häusern und Eigentumswohnungen

---

[1] *GBV* (2013).
[2] *Statistik Austria* (2013c), 28.
[3] *OeNB/TU Wien Institut für Stadt- und Regionalforschung* (2014).

fiel in Wien somit beinahe doppelt so hoch aus wie im Vergleich zu den Mietpreisen bei privaten Hauptmietverhältnissen.

Dem Bauwesen kommt darüber hinaus auch aus ökologischer Sicht eine tragende Rolle zu. In Österreich hat der Gebäudebereich mit rund 30% einen ähnlich hohen Anteil am energetischen Endverbrauch wie die Sektoren Verkehr und Industrie.[4] Im Bereich der Raumwärme bzw. -kühlung wurden im Jahre 2012 knapp 330.00 Terrajoule verbraucht, mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die CO_2-Bilanz. Angesichts der Langlebigkeit von Immobilien stellen Energieeinsparung bzw. Energieeffizienz sowohl im Neubau als auch in der Sanierung derzeit eine der großen Herausforderungen dar.

II. Unternehmensinterne Forschung und Entwicklung

In der Bauwirtschaft wächst somit der Druck, den vielfältigen Anforderungen nach flexiblem, ökologischem, kosten- und flächensparendem Bauen von hoher Qualität gerecht zu werden. Langfristig werden sich nur jene Unternehmen am Markt behaupten, die es durch verbesserte Organisationsformen, Kooperationen und Netzwerkbildung sowie Erweiterung des Leistungsspektrums schaffen, den neuen Anforderungen Rechnung zu tragen.[5] Entsprechend rücken Forschung und experimentelle Entwicklung (F&E) im Bauwesen in jüngerer Vergangenheit stärker in den Vordergrund.

1. Entwicklung der Inputfaktoren für Innovation

Die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung stiegen im letzten Jahrzehnt sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht signifikant an. Dies zeigen die F&E-Erhebungen im Unternehmensbereich der Statistik Austria.[6]

Tabelle 27: F&E-Ausgaben und Beschäftigung im Unternehmenssektor 2007-2011

	2007	2009	2011	Zunahme 2007-11
F&E-Beschäftigte	Anzahl in Personen			
Insgesamt	48.352	50.668	58.643	21%
Bauwesen	361	446	905	151%
F&E-Ausgaben	In € Mio.			
Insgesamt	4.846	5.093	5.693	17%
Bauwesen	20	29	47	136%

Quelle: *Statistik Austria* (2014b).

[4] *Statistik Austria* (2014a).
[5] *Czerny/Weingärtler* (2006), 47.
[6] *Statistik Austria* (2014b).

Seit Mitte der 2000er Jahre nimmt die Beschäftigung im F&E-Bereich der Bauunternehmen deutlich zu; waren 2007 erst 361 Personen im firmeneigenen F&E-Bereich angestellt, so waren es im Jahr 2011 bereits 905. Dies entspricht einer Ausweitung der Beschäftigung auf das 2,5-fache bzw. einem jährlichen Anstieg von 26%. In den anderen Wirtschaftsbereichen kam es ebenfalls zu einem Zuwachs des F&E-Personals, der im selben Zeitraum mit einem jährlichen Anstieg von 4,9% jedoch deutlich moderater ausfiel. Österreichweit arbeiteten im Jahr 2011 rund 1,7% der unselbständig Beschäftigten im unternehmensnahen F&E-Bereich. Insgesamt waren folglich rund 58.640 Personen in der unternehmensinternen Forschung tätig. Der geringere Personalaufwand für F&E im Bauwesen im Vergleich zur Sachgüterindustrie kann durch die unterschiedlichen Innovationstypen erklärt werden. Im Bauwesen stehen nicht so sehr Produktinnovationen im Vordergrund, sondern primär Prozessinnovationen, die weniger beschäftigungsintensiv sind. Dies würde einerseits die geringe Zahl von 905 Beschäftigen im Bereich F&E im Jahr 2011 erklären; nur vier Promille der unselbständig Beschäftigten im Bauwesen arbeiten somit in der Forschung und Entwicklung. Darüber hinaus waren 2011 die Ausgaben pro Beschäftigtem im firmeninternen F&E-Bereich mit rund 50.000 Euro nur etwa halb so hoch wie in den anderen Wirtschaftssektoren.

Die unternehmerischen finanziellen F&E-Aufwendungen folgten einem ähnlichen Trend wie dem der F&E-Beschäftigung. In der Periode 2007 bis 2011 stiegen die Ausgaben für F&E im Unternehmenssektor[7] von € 4,8 Mrd. auf € 5,7 Mrd. Die F&E-Ausgaben nahmen folglich um 4,1% pro Jahr zu und somit wesentlich stärker als die österreichische Wirtschaftsleistung. Im Bauwesen kam es ebenfalls zu einer Ausweitung der F&E-Ausgaben, die aufgrund des niedrigen Niveaus in der Periode 2007 bis 2011 mit einem Anstieg von 24% pro Jahr deutlich stärker ausfiel. Insgesamt wendeten die Bauunternehmen im Jahr 2011 mehr als € 47 Mio. für F&E auf.

Hinsichtlich der Ausgaben nach Forschungsarten wurden im Bauwesen vor allem die Mittel für experimentelle Entwicklung stark ausgeweitet. Im Jahr 2011 tätigten die Bauunternehmen rund 84% der F&E-Ausgaben in diesem Bereich. Dies lag wesentlich über dem Anteil aller Wirtschaftszweige von rund 60%. Anderseits war im Bauwesen der Anteil der Grundlagenforschung mit 1% an den gesamten internen F&E-Ausgaben deutlich unter jenem des gesamten Unternehmenssektors (6%).

Die Analyse der Struktur der F&E-Ausgaben der Bauunternehmen im Jahr 2011 zeigt, dass mit rund € 26 Mio. im Vergleich zu den Vorjahren mehr für Sachausgaben aufgewendet wurde. Die Sachausgaben lagen 2011 im Bauwesen mit einem Anteil von 54% deutlich über dem Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche von 39%. Umgekehrt nahmen die Personalkosten mit € 18 Mio. (38%) einen relativ geringen Anteil ein, während diese österreichweit und für alle Unternehmen betrachtet bei 52% lagen. Bei den Ausgaben für Anlagen und Ausstattung (6%) sowie für Gebäude und Grundstücke (1%) lag das Bauwesen in der jüngsten Erhebung im Jahr 2011 etwa im Durchschnitt aller volkswirtschaftlichen Sektoren.

---

[7] *Statistik Austria* (2014c).

2. Finanzierung von Forschung und Entwicklung im Bauwesen

Die Aufschlüsselung der F&E-Ausgaben weist darauf hin, dass der Anteil der Sachausgaben im Bauwesen deutlich höher ist als in den anderen Wirtschaftsbereichen. Entsprechend schwieriger gestaltet sich die Finanzierung von F&E-Aktivitäten in kleineren und mittelständischen Bauunternehmen. Im Jahr 2007 trug die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) dem mit der Brancheninitiative „BR.AIN Bau" Rechnung. Gegenwärtig finanziert die FFG Forschungsaktivitäten im Bereich der Bautechnik vor allem im Rahmen ihrer sogenannten „Basisprogramme", 2013 laut Forschungs- und Technologiebericht 2013[8] im Bereich Bautechnik im Ausmaß von € 23 Mio. Dabei stellte sie knapp € 12 Mio. an Fördermitteln zur Verfügung. Der Barwert der FFG-Förderungen lag mit € 9,5 Mio. im Bereich der Bautechnik deutlich über z.B. jenem der medizinischen Biotechnologie (€ 6,7 Mio.). Der wirtschaftlichen Bedeutung der Bautechnik wird also innerhalb der FFG-Programme Rechnung getragen.

Die Finanzierung der F&E-Aktivitäten unterscheidet sich im Bauwesen deutlich von den anderen Wirtschaftssektoren. Im Jahr 2009 trugen im Bausektor 93% der F&E-Ausgaben die Unternehmen selbst, während in den anderen Wirtschaftssektoren die österreichischen Unternehmen nur 67% der F&E-Ausgaben selbst aufbrachten. Der Anteil der eigenen Aufwendungen in den anderen Wirtschaftsbereichen war v.a. auch deshalb niedriger, weil das Ausland mit einem Anteil von 22% wesentlich zur F&E-Finanzierung beitrug. Im Bauwesen spielte die Finanzierung durch das Ausland hingegen mit einem Anteil von 0,6% (2009) kaum eine Rolle. Die jüngste Erhebung aus dem Jahr 2011 zeigt, dass im Bauwesen die Finanzierung der F&E-Aktivitäten durch die Unternehmen selbst auf 83% abnahm. Das Ausland gewann bei der Finanzierung zwar nur marginal an Stellenwert (Anteil 3%), allerdings stieg der Anteil des öffentlichen Sektors auf knapp 14%. Besonders die Ausgaben des Bundes und der Länder nahmen deutlich zu, während die Finanzierung durch die FFG annähernd konstant blieb.

II. Innovationsoutput

Die Erfassung der Inputfaktoren von Innovationen im vorangegangenen Abschnitt war bereits mit einigen Einschränkungen behaftet, da beispielsweise nur materielle Werte (wie Forschungsausgaben, Anzahl des Forschungspersonals) erhoben werden können, hingegen sind immaterielle Werte, vor allem Wissen, kaum zu erfassen. Ähnlich schwierig ist die Messung des Innovationsoutputs. Meist kann der Markterfolg nicht direkt den Forschungsaktivitäten zugeordnet werden bzw. deren Marktwert nicht quantifiziert werden. Als Hilfestellung wird im gegenständlichen Beitrag die Patententwicklung als Resultat der Innovationsaufwendungen herangezogen. Dabei handelt es sich mehr um einen intermediären Faktor, da Patente nicht automatisch mit einem am Markt erfolgreich etablierten Produkt gleichzusetzen sind. Dennoch spiegeln sie das Ergebnis der Forschungs- und Entwicklungsleistung wider. Nachstehend werden die Patentanmeldungen

[8] *BMWF/BMVIT/BMWFJ* (2014), 219.

als Analyseindikator gewählt, da primär die Innovationsaktivitäten dargestellt werden sollen, die durch die Patentanmeldungen besser repräsentiert werden als durch die tatsächlich bewilligten Patente.

1. Nationale Patentaktivitäten im Bauwesen

Im Jahr 2013 erfolgten rund 2.400 Patentanmeldung am österreichischen Patentamt. Davon kamen rund 240 von ausländischen Anmeldern (10%), die zum überwiegenden Teil (49%) aus Deutschland stammten. Generell sind Patentdaten in ihrer Rohform nicht wirtschaftlichen Bereichen zugeordnet, sondern werden nach internationalen Produkt- und Prozesskategorien, den sogenannten IPC-Sektionen (International Patent Classification), aufgeteilt. Für die Analyse der Patentaktivitäten im Bauwesen wurde die IPC-Sektion E „Bauwesen-Erdbohren-Bergbau“ untersucht. Im Jahr 2013 wurden 279 Patente in diesem Bereich angemeldet; dies entspricht einem Anteil von 12% an den Patentanmeldungen insgesamt. Die meisten Patente in der Sektion Bauwesen wurden in den beiden Untergruppen Baukonstruktionen (37%) sowie Schlösser, Fenster- oder Türbeschläge (21%) angemeldet. Patente im Tiefbau, insbesondere im Straßen-, Eisenbahn- und Brückenbau, wiesen ebenfalls eine hohe Anzahl an Anmeldungen auf.

Die IPC-Sektion E umfasst allerdings nicht alle Patente, die im Bauwesen ihre Verwendung finden. Es muss berücksichtigt werden, dass eine Vielzahl an baurelevanten Innovationen von der Sachgüterindustrie entwickelt und in anderen IPC-Klassen registriert werden. Dazu zählen exemplarisch die Produkte der Stein- und keramischen Industrie, wie Zemente und Beton, die in der IPC Sektion C (Chemie und Hüttenwesen) erfasst werden. Czerny/Weingärtler[9] versuchten jene Wirtschaftsbereiche in Österreich zu identifizieren, die Innovationen für das Bauwesen bereitstellen. Die Analyse erfolgte anhand der „OECD Technology Concordance“,[10] mit der einerseits die auf IPC basierten Patentdaten den Wirtschaftsklassen zugeordnet werden können. Darüber hinaus konnten sowohl der Wirtschaftssektor, in dem das Patent entwickelt wurde (IOM – industry of manufacture), als auch der Wirtschaftssektor, in dem das Patent angewendet wurde (SOU – sector of use), identifiziert werden. Es zeigte sich, dass ein Großteil der Patentanmeldungen, die im Bauwesen ihre Anwendung finden, aus der Sachgüterindustrie stammt. Die meisten für das Bauwesen relevanten Patentanmeldungen der Sachgüterindustrie kamen aus den Sektoren „Herstellung von Metallerzeugnissen“ (52%), dem Maschinenbau (47%) sowie der Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren (13%).

2. Patentaktivitäten am Europäischen Patentamt

Der Schutz von geistigem Eigentum gewann in den letzten beiden Jahrzehnten international an Bedeutung. Dies manifestierte sich auch am Anstieg der Patentanmeldungen am Europäischen Patentamt, die in diesem Abschnitt

---

9 *Czerny/Weingärtler* (2006), 47ff.

10 *OECD* (2002).

Tabelle 28: Durchschnittliche jährliche Patenanmeldungen österreichischer Unternehmen am Europäischen Patentamt

	1980-1989	1990-1999	2000-2009
	Anzahl		
Alle Patente	440	680	1.250
Bauwesen (IPC E)	55	90	155
Zemente, Beton usw. (IPC C04)	7	9	13

Quelle: OECD, Regpat Datenbank Juli 2014, WIFO-Berechnungen.

kurz umrissen werden sollen. Die Patentanmeldungen werden wie auf nationaler Ebene nicht nach Branchen erfasst, sondern nach Produktgruppen gemäß der IPC Sektionen. Nachstehend finden sich primär die Auswertungen der IPC Sektion C04, darunter fallen Zemente, Beton, Kunststein, keramische und feuerfeste Massen, sowie der gesamten IPC Sektion E, die das Bauwesen abdeckt.

Untersuchungen von Unterlass/Hranyai/Reinstaller[11] zeigen, dass die Patentaktivitäten in den letzten 20 Jahren international sprunghaft angestiegen sind. Dieser Trend ist auch in Österreich zu beobachten. In der Zehnjahresperiode 1980-1989 gab es durchschnittlich 445 Patentanmeldungen österreichischer Unternehmen am Europäischen Patentamt.[12] In der Folgeperiode 1990-1999 nahmen die Anmeldungen auf durchschnittlich 680 pro Jahr zu. Der stärkste Zuwachs zeigte sich allerdings in der jüngsten Vergangenheit (Periode 2000-2009) mit durchschnittlich 1.250 Patentanmeldungen pro Jahr. Dieser sprunghafte Anstieg konnte sowohl im Bauwesen als auch im Bereich der Stein- und keramischen Industrie beobachtet werden (Tabelle 28).

Der Anstieg der Patentanmeldungen im Bauwesen fiel im selben Ausmaß aus wie jener über alle Wirtschaftssektoren; entsprechend blieb in der Periode 1980-1999 der Anteil der Patentanmeldungen des Bauwesens an den gesamten Patentanmeldungen am Europäischen Patentamt konstant. So kann etwa jedes achte österreichische Patent, das am europäischen Patentamt angemeldet wurde, dem Bauwesen (IPC E) zugeordnet werden. Dies liegt allerdings deutlich über dem Durchschnitt der EU-28 Länder, wo lediglich jede 16. Patentanmeldung in der IPC Sektion Bauwesen durchgeführt wurde.

Der dynamische Anstieg der Patentanmeldungen kann aber auch auf eine zunehmende marktstrategische Bedeutung von Patenten zurückgeführt werden.[13] Unterlass/Hranyai/Reinstaller weisen darauf hin, dass die steigende Anzahl an Patenten u.a. infolge der strategischen Ausrichtung der Patentanmeldungen zu einer Abnahme der Patentqualität führte.

[11] *Unterlass/Hranyai/Reinstaller* (2014), 8, s. auch *Unterlass/Hranyai/Janger* (2013).

[12] Besonderer Dank gilt Kathrin *Hranyai* für die Auswertung der Patentanmeldungen am Europäischen Patentamt.

[13] *Unterlass/Hranyai/Reinstaller* (2013), 9.

III. Zusammenfassung und Ausblick

Das österreichische Bauwesen übt aus wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Sicht einen wesentlichen Einfluss auf die Gesellschaft aus. Eine effiziente Leistungserbringung ist vor allem aufgrund der langen Lebensdauer und der Immobilität von Gebäuden und Infrastrukturanlagen unabdingbar.

Die österreichischen Bauunternehmen reagierten mit einer Intensivierung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten entsprechend. Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau nahmen die F&E-Tätigkeiten sowohl gemessen an den Beschäftigungsverhältnissen als auch an den Ausgaben im Unternehmenssektor im letzten Jahrzehnt stark zu. Der Anteil der Ausgaben je F&E-Beschäftigten blieb hingegen konstant. Bezüglich der Forschungsfinanzierung zeigen sich zwei primäre Probleme. Einerseits nehmen die Sachkosten bei F&E-Maßnahmen im Bauwesen einen wesentlich höheren Anteil ein als im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren. Dies stellt vor allem ein Problem für die zahlreichen Klein- und Mittelunternehmen dar. Darüber hinaus müssen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung fast ausschließlich von den Unternehmen selbst finanziert werden, da die internationalen Kooperationen deutlich geringer ausgeprägt sind als in anderen Sektoren.

Einhergehend mit den steigenden Forschungsinputs nimmt auch der Innovationsoutput, gemessen an den Patentanmeldungen sowohl national als auch international, zu. Patentanmeldungen des österreichischen Bauwesens stiegen im letzten Jahrzehnt sprunghaft an. Die Literatur weist darauf hin, dass dies primär strategische Gründe hat, u.a. zur Marktabsicherung, was zu einer sinkenden Patentqualität führen kann. Um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten, müsste dies für das Bauwesen gesondert untersucht werden; insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Forschungsfinanzierung durch den öffentlichen Sektor.

Wohnungsmarkt

Kathleen Scanlon

Aktuelle Entwicklungen im Wohnungsbestand in Europa

I. Einleitung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den jüngsten Entwicklungen des Wohnungsbestandes in Europa, im Besonderen mit der Größe und der Bedeutung des sozialen Mietsegments seit der Globalen Wirtschaftskrise. Seit dem Ausbruch der Krise 2007/2008 entstanden in Europa Tendenzen einer Kreditverknappung. Von der darauf folgenden Schuldenkrise und dem weitreichenden Wirtschaftseinbruch erholen sich manche europäischen Länder erst jetzt langsam. Wenngleich sich die Auswirkungen auf die nationalen Wohnungsmärkte unterscheiden und von den jeweiligen Spezifika in Hinblick auf Geschichte, Wirtschaftsstruktur und Institutionen abhängen, kann man doch einige übergreifende Trends erkennen.

II. Veränderung der Eigentumsquoten

In Tabelle 29 sind die Eigentumsquoten von elf europäischen Staaten abgebildet. In den frühen 2000er Jahren lagen die Eigentumsquoten in Europa weit auseinander und reichten von unter 50% in Deutschland und Schweden bis über 70% in Großbritannien und Irland (beides angelsächsische Länder, die generell hohe Eigentumsquoten aufweisen). Ein Vergleich zur Situation etwa zehn Jahre danach zeigt, dass heute die höchsten Eigentumsquoten in Südeuropa (Spanien) und in osteuropäischen Ländern zu finden sind. In den postsozialistischen Ländern Osteuropas wurden bereits in den 1990er Jahren große Bestände an die ansässigen Mieter übergeben oder verkauft, wodurch auf einen Schlag sogenannte „super home-ownership"-Länder entstanden, z.B. Ungarn.

Die Globale Wirtschaftskrise hat die Wohnungsmärkte in ganz Europa beeinflusst, jedoch hat sich kein allgemeiner Rückgang der Eigentumsquoten er-

Tabelle 29: Entwicklung der Eigentumsquoten in Europa

	Eigentumsquoten		Veränderung insgesamt	Veränderung pro Jahr
	vor ca. 10 Jahren	Unlängst		
Schweden	49% (2003)	64% (2011)	14,9%	1,9%
Tschechische Republik	74% (2005)	80% (2012)	6%	1,3%
Deutschland	43% (2002)	46% (2011)	2,6%	0,3%
Frankreich	56% (2002)	58% (2011)	1,8%	0,2%
Dänemark	51% (2004)	53% (2012)	1,6%	0,2%
Niederlande	54% (2002)	56% (2009)	1,3%	0,2%
Österreich	57% (2001)	57% (2011)	0,4%	0,0%
Spanien	83% (2004)	82% (2011)	-1,0%	-0,1%
Ungarn	94% (2002)	91% (2012)	-3%	-0,4%
Vereinigtes Königreich	71% (2004)	65% (2011)	-6,3%	-0,9%
Irland	77% (2004)	70% (2011)	-7,0%	-1,0%

Anm.: Eigentumsquote in Bezug auf Wohnungen, für Österreich in Bezug auf Haushalte.
Quelle: EMF (2004), EMF (2013), für Ungarn und Tschechische Republik: Eurostat.

geben. Tatsächlich sind die Eigentumsquoten in der Gesamtbetrachtung über zehn Jahre in vielen Ländern angestiegen. Die Veränderungen waren jedoch nicht übermäßig, was über eine Dekade auch nachvollziehbar ist, da sich Bestandsverhältnisse nur langsam verändern (eine Ausnahme bildet Schweden mit einer starken Zunahme des Wohnungseigentums, die aber v.a. einer geänderten statistischen Zurechnung geschuldet ist). Dennoch zeigt Tabelle 29 ganz deutlich Länder mit überdurchschnittlicher Dynamik: In Großbritannien und in Irland fielen die Eigentumsquoten um mehr als sechs Prozentpunkte in nur einer Dekade. Gemeinsam mit Spanien hatten diese Länder vor der Krise die höchsten Eigentumsquoten außerhalb Osteuropas. Die Wohnungsmärkte in Irland und Spanien waren unter den untersuchten Ländern am stärksten durch die Wirtschaftskrise betroffen – sowohl hinsichtlich der Preiseinbrüche, als auch in Hinblick auf die Wohnungsproduktion. Während die Leistbarkeit von Wohnraum wegen der fallenden Preise deutlich verbessert wurde, stagnierte die Eigentumsquote. Dies liegt an folgenden Gründen: Viele Haus- und Wohnungseigentümer konnten Kreditraten nicht mehr bedienen und verloren ihr Eigentum, die Arbeitslosigkeit nahm zu, die Kreditklemme erschwerte den Zugang zu Finanzierungsmitteln und mögliche Verkäufer hielten sich mit dem Verkauf in Erwartung wieder steigender Preise zurück.

Dieser Druck auf das Eigentumssegment ging mit einem neuen politischen Fokus auf das Mietensegment einher. Viele Staaten in Nord- und Zentraleuropa besaßen große Bestände sozialer Mietwohnungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Massenproduktion erbaut worden waren, um den zerstörten Wohnungsbestand zu ersetzen und mit der Bevölkerungsentwicklung Schritt halten zu können.

Das Bauprogramm wurde seinerzeit auch bewusst als wirtschaftlicher Impuls eingesetzt. Oft wurden die neuen Bestände durch die Gemeinden selbst erbaut, oder zumindest staatlich finanziert und durch unabhängige, gemeinnützige Bauträger realisiert. Ganz anders war und ist die Situation in Südeuropa, wo die Wohlfahrtspolitik der Länder viel stärker auf die Familie baut. In Hinblick auf die Wohnversorgung spielt der lange Verbleib in der elterlichen Wohnung und die Vererbung der Wohnungen eine große Rolle, z.B. in Spanien. Der private Mietenmarkt, der sich in den meisten europäischen Ländern seit nunmehr gut 100 Jahren im Rückzug befindet, ist hier ein besonders kleines Wohnungsmarktsegment.

III. Umbrüche im Mietensegment

Tabelle 30 gibt die jeweilige Größe der Mietensegmente in zwölf europäischen Ländern wieder (Schottland und England werden getrennt ausgewiesen). Es wird sowohl das soziale als auch das private Mietensegment berücksichtigt. Doch was ist eigentlich der Unterschied zwischen beiden? In Anlehnung an Marietta Haffner[1] ist der wichtigste Unterschied, dass private Mietwohnungen nach der tatsächlichen Nachfrage verteilt werden, während sich die Vergabe von sozialen Wohnungen nach einem definierten Maß an Bedürftigkeit richtet. Dabei wird vorausgesetzt, dass der Markt dieses Ausmaß an sozialer Bedürftigkeit nicht bedient, da es sich von der Nachfrage am Markt unterscheidet. Die Zahlen in Tabelle 30 stammen aus nationalen Quellen und verwenden unterschiedliche Abgrenzungen und Definitionen. Die meisten stellen dabei jedoch nicht auf das vorgenannte Kriterium der Vergabe nach sozialer Bedürftigkeit ab. Manche Länder grenzen den sozialen Wohnbau durch die Mietenhöhe ab – Sozialmieten liegen unter dem Marktniveau – und andere durch das Vorhandensein staatlicher Unterstützung. Die am häufigsten verwendete Abgrenzung bei den statistischen Quellen ist jedoch die Eigentümerstruktur: Soziale Wohnungen gehören einer bestimmten Gruppe von Wohnungsanbietern, z.B. Gebietskörperschaften, Wohnbaugenossenschaften, gemeinnützigen Bauvereinigungen etc. Angesichts der unterschiedlichen Definitionen ist bei der Interpretation dieser Zahlen Vorsicht geboten. Dennoch lassen sich aufschlussreiche Strukturen erkennen.

Die dargestellten Staaten lassen sich hinsichtlich des Kriteriums der Größe der sozialen Mietensektoren in drei Gruppen unterteilen. Die erste Gruppe hat Anteile deutlich über dem durchschnittlichen Niveau von 20%: die Niederlande, Österreich und Schottland. Sowohl Österreich als auch die Niederlande verfolgen seit je den Zugang, gleichermaßen mittlere Einkommensgruppen als auch besonders bedürftige und einkommensarme Haushalte als Zielsegmente des Sozialmietensektors zu sehen. Die Größe des Sektors in Schottland ist anders gewachsen: Dort ersetzte ein groß angelegter Gemeindewohnungssektor die Masse an Substandardwohnungen in Elendsvierteln für Bezieher niedriger Einkommen.

[1] *Haffner* u.a. (2009), 235.

Tabelle 30: Größe der Mietensegmente im Wohnungsbestand in 12 EU-Staaten

		Sozialmiete			Privatmiete	Anteil Miete gesamt (%)
		Anteil am Bestand (%)	Veränderung in 10 Jahren (%-Punkte)	Wohneinheiten (1.000)	Anteil am Bestand (%)	
Groß	Niederlande (2010)	32	-4	2.300	9	41
	Schottland (2011)	24	-6	595	12	36
	Österreich (2012)	24	1	880	16	40
Mittel	Dänemark (2011)	19	1	541	17	36
	Schweden (2008)	18	-3	795	19	37
	England (2011)	18	-2	4.045	18	36
	Frankreich (2011)	16	-1	4.472	21	37
Klein	Irland (2011)	9	1	144	19	28
	Tschechische Republik (2013)	84	-9	312	10	18
	Deutschland (2010)	5	-3	2.054	49	54
	Ungarn (2011)	3	-1	117	4 bis 8	7 bis 11
	Spanien (2011)	2	1	307	11	13

Quelle: Die Zahlen basieren auf national unterschiedlichen Definitionen, vgl. Dol/Haffner (2010); Scanlon u.a. (2014);
Kommentare: Schweden: Sozialwohnungsbestand im Gemeindeeigentum; Tschechische Republik: Schätzung auf Basis des Mikrozensus 2011, Sozialwohnungen = Kommunalwohnungen; Deutschland: Sozialwohnungen: 1.054 *de jure*, zusätzlich 1.000 *de facto*, gesetzlich jedoch alles private Miete.

Mehrere Länder (Dänemark, Schweden, England und Frankreich) lassen sich mit einer Größe des sozialen Segments von rund 20% in eine mittlere Gruppe zusammenfassen, wobei die Herkunft der Sozialwohnungen auf sehr unterschiedliche Entwicklungspfade verweist.

Die dritte Ländergruppe verfügt über Sozialwohnungssektoren von unter 10% des Gesamtbestandes. Darunter fallen Irland, die Tschechische Republik, Deutschland, Spanien und Ungarn. Die zwei letztgenannten haben jedenfalls die kleinsten sozialen Mietensektoren: Spanien, das auch historisch auf Wohnungseigentum auch für ärmere Haushalte setzt, und Ungarn, weil in Folge der Privatisierungen nach der Wende kaum noch Wohnungen in Gemeindeeigentum zurückblieben. Die meisten Transformationsstaaten Osteuropas lassen sich aus demselben Grund der Kategorie „kleine Sozialwohnungssektoren“ zuordnen. Deutschland ist ein Sonderfall, denn dort ist nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit eine Sozialwohnung mit dem Vorhandensein einer laufenden Förderung und entsprechenden Belegungsrechten definiert, also zeitlich begrenzt und nicht an die Rechtsform des Eigentümers gebunden. Das System ist ähnlich jenen der USA und Australiens, wird in Europa sonst jedoch nicht angewandt. Die Angabe von 5% Sozialwohnungen in Deutschland bezieht sich daher auf jenen

Teil, der hinsichtlich der Miethöhe gesetzlich gebunden ist (*de jure* Sozialwohnungen). Ergänzen müsste man weitere 5% für Wohnungen in der Hand von Gebietskörperschaften, die Sozialmieten nicht verlangen müssten, es aber trotzdem langfristig tun (*de facto* Sozialwohnungen).

IV. Wer lebt im Sozialwohnungsbestand?

Unter den Wohlfahrtsstaaten Europas lassen sich in Hinblick auf den Zugang zu Sozialwohnungen zwei historisch gewachsene Modelle unterscheiden. Eine Gruppe von Ländern sieht den Zugang zum Sozialwohnungssektor breit, möglichst alle Haushalte sollten grundsätzlich Anspruch haben. Diese „universalistische“ Tradition findet sich etwa in den Niederlanden und in Schweden. Die andere Gruppe sieht den Sozialwohnungsbestand in der Art eines untersten Sicherungsnetzes des Sozialstaats, das insbesondere für Bezieher niedriger Einkommen und besondere Risikogruppen herhalten muss. Diese „zielgerichtete“ oder „residuale“ Sichtweise findet sich beispielsweise in England. Es stellt sich die Frage, inwiefern diese Traditionen, die beide in der unmittelbaren Nachkriegszeit oder noch früher entstanden sind, noch heute die Wohnungspolitik prägen.

Tabelle 31 zeigt die Unterschiedlichkeit der Kundenprofile von Sozialmietern in den einzelnen Staaten. Die Reihung der Länder entspricht in etwa dem Spektrum zwischen zielgerichteten und universalistischen Systemen. Tschechien und Ungarn werden wegen ihrer sehr unterschiedlichen Geschichte in eine eigene, die „post-sozialistische“ Kategorie eingeordnet. Die Tabelle zeigt deutlich, wie ähnlich die Bewohnerstruktur der Sozialmietsektoren in Westeuropa und den post-sozialistischen Staaten Mittel-Ost-Europas trotz der ehemals unterschiedlichen Systemausrichtung ist. Sozialmieter haben tendenziell niedrigere Einkommen als der Durchschnitt der Haushalte, sind häufiger Singles oder Alleinerziehende, sind oft entweder sehr jung oder sehr alt, oder auch Menschen mit Behinderungen.

V. Residualisierung

Die Entwicklung hin zu einer größeren Konzentration von Beziehern niedriger Einkommen und besonderen Risikogruppen im Sozialwohnungsbestand stammt noch aus der Zeit *vor* der globalen Wirtschaftskrise. Sie hatte mehrere Auslöser: Erstens besteht ein starker Trend hin zum Eigentum in den meisten Ländern Europas. Die Präferenz für Eigentum ist länderweise unterschiedlich, aber selbst in einem Land wie Deutschland, das als „Land zufriedener Mieter“ beschrieben wird, tendiert der Mittelstand (v.a. Haushalte mit Kindern) stark zum Eigentumserwerb. Die Anziehungskraft des Eigentums hängt andererseits mit der zunehmenden Stigmatisierung der anderen Wohnungsbestände zusammen, vor allem von sozialen Mietwohnungen. Das Stigma von sozialen Mietwohnungen liegt zum einen an der oft unterdurchschnittlichen baulichen Qualität und schlechteren Lagen, zum anderen handelt es sich aber auch um eine weniger eindeutig zu erklärende soziale Geringschätzung. Auch politische Richtungsän-

Tabelle 31: Bewohnerstruktur der Sozialmietsegmente

	Land	Bewohnerstruktur, Einkommen
Zielgerichtet → → → universalistisch	Schweden	Schwerpunktmäßig Alleinerziehende und ältere Singles; unterdurchschnittliche Einkommen.
	Niederlande	Haushalte älter und kleiner als im Durchschnitt; hoher Anteil an Sozialhilfeempfängern und Migranten; niedrige Einkommen, gewisse Durchmischung noch vorhanden.
	Österreich	Schwerpunktmäßig Jungfamilien (im Neubau); Ältere und Singles (ältere Bauten); Gemeindewohnungen: niedrige Einkommen; Gemeinnützige: Mittelstand und niedrige Einkommen.
	Dänemark	57% sind Singlehaushalte, 68% haben nur einen Erwachsenen, Kinder und Jungfamilien; Einkommen bei rund zwei Drittel des Durchschnitts.
	Deutschland	Schwerpunktmäßig Alleinerziehende, Singles, Zweipersonenhaushalte; steigender Anteil von Beziehern niedriger Einkommen.
	Frankreich	Jüngere Haushalte als im Durchschnitt, aber älter als im privaten Segment, viele Singles; v.a. seit 1984 steigender Anteil von Beziehern niedriger Einkommen.
	Schottland	Starke Fluktuation lässt Ältere und Jüngere zurück; sehr niedrige Einkommen (Hälfte von Eigentümerhaushalten).
	England	Schwerpunktmäßig Alleinerziehende, Ältere, Singles; Sehr niedrige Einkommen (Hälfte des Durchschnitts)
	Irland	Schwerpunktmäßig Alleinerziehende, kinderreiche Familien; 62% armutsgefährdet (gesamt: 22%); viele Sozialhilfebezieher.
	Spanien	Junghaushalte vor dem ersten Wohnungskauf, spezielle Risikogruppen; sehr niedrige Einkommen.
Postsozialistisch	Ungarn	Alleinerziehende überrepräsentiert; niedrige Einkommen und Sozialhilfebezieher.
	Tschechische Republik	Pensionisten und Arbeitslose geringfügig überrepräsentiert.

Quelle: nach Scanlon u.a. (2014).

derungen hatten Einfluss: Zum Beispiel hat sich der Sozialwohnungsbestand in England zunehmend auf niedrigere Qualitäten eingeschränkt, da durch die flächendeckende Einführung des Ankaufrechts ansässiger Mieter („Right to Buy") in den 1980er und 1990er Jahren vor allem bessere Bestände in privates Eigentum überführt wurden. Ärmere Haushalte verblieben in schlechteren Mietwohnungen, während einkommensstärkere Haushalte und bessere Wohnungen aus dem Sektor ausschieden.

Auch ist der Anteil sozialer Mietwohnungen am Gesamtbestand während des vergangenen Jahrzehnts in acht der zwölf in Tabelle 30 dargestellten Staaten gesunken. Der Rückgang war besonders hoch in der Tschechischen Republik mit neun Prozentpunkten und in Schottland mit sechs in lediglich einer Dekade. Selbst in jenen vier Ländern, in denen der Sozialwohnungsanteil angewachsen ist, war die Zunahme gering. Wenn man also die Tatsache berücksichtigt, dass der

soziale Sektor in den meisten Staaten kleiner wird, ist es nur verständlich, dass er zunehmend für die Versorgung der bedürftigsten Bevölkerungsgruppen vorgehalten werden muss.

Die Tendenz zur Residualiserung stammt aus Zeiten vor der Krise und es ist noch nicht geklärt, ob der Prozess durch die Krise weiter beschleunigt wurde. Zum einen haben die wirtschaftlichen Effekte der Krise deutlich die Nachfrage nach Sozialwohnungen erhöht, da die Arbeitslosigkeit anstieg und Zwangsenteignungen von nicht mehr finanzierbaren Eigentumswohnungen in den meisten Ländern neue bedürftige Haushalte hervorbrachte. Anderseits gibt es sicher auch Gruppen von Sozialmietern, die in besseren wirtschaftlichen Zeiten den Sozialmietsektor in Richtung Eigentum verlassen hätten (oder hätten müssen), nun aber aufgrund der niedrigen Wohnkosten und meist gesicherten, langfristigen Mietverhältnissen doch nicht ausziehen. In ganz Europa ist die Fluktuation im Sozialmietensektor gering. Wenn die Wirtschaftskrise dazu beigetragen hat, dass relativ besser gestellte Sozialmieter nicht aus den geförderten Wohnungen ausziehen, dann wurde dadurch die Verfügbarkeit von geeigneten Wohnungen für neue Wohnungssuchende mit niedrigen Einkommen entsprechend eingeschränkt. Derartige Haushalte mussten daher auf die qualitativ häufig schlechteren und billigeren Segmente des privaten Mietenmarktes zurückgreifen. Diese Tendenz ist in Europa vielfach zu beobachten.

Schließlich besteht noch ein weiterer Grund für die Zunahme der Residualisierung im Sozialwohnungssektor, nämlich der Einfluss der Europäischen Union. Der Hintergrund: Wohnungspolitik gehört nicht zu den Zuständigkeiten der Europäischen Union, doch üben zunehmend andere Politikbereiche mit EU-Zuständigkeit Einfluss auf die Angelegenheiten der Wohnungspolitik in den Mitgliedstaaten aus. Einer dieser Politikbereiche mit besonders weitgehender Einflussnahme ist das Wettbewerbsrecht. Die übergeordnete Zielsetzung des europäischen Wettbewerbs ist die Sicherung des lauteren Wettbewerbs unter allen Verkäufern und Käufern in allen Marktsegmenten. Dazu muss vor allem sichergestellt sein, dass staatliche Förderungen keinem Marktteilnehmer ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffen. „Staatliche Unterstützungen“ sind daher nur unter klar definierten Bedingungen zulässig.

Die Überprüfung der Zulässigkeit staatlicher Unterstützungen hat Auswirkungen auf so exotische Politikbereiche wie die Raumfahrt, aber auch, wider Erwarten, auf den Bereich des sozialen Wohnungswesens, vor allem in Ländern, die der oben beschriebenen Tradition eines „universalistischen“ Zugangs folgen. In den frühen 2000er Jahren haben sich in drei europäischen Ländern (Schweden, Niederlande, Frankreich) Allianzen von privaten Vermietern und Investoren gebildet, die bei der Europäischen Kommission Beschwerden einbrachten, dass verschiedene staatliche Zuwendungen im Bereich der sozialen Wohnungssektoren unzulässige staatliche Beihilfen darstellten. Das Argument baute darauf auf, dass diese Zuwendungen (ob in Form von Förderungen oder steuerlichen Ausnahmeregelungen) den Anbietern von Sozialwohnungen gegenüber privaten

Anbietern einen ungerechtfertigten ökonomischen Vorteil verschafften, da mehr Wohnungen gebaut würden und niedrigere Mieten verlangt werden könnten.[2]

Schweden und die Niederlande, wo die ersten Beschwerden 2002 bzw. 2007 eingebracht wurden, sind fest in der „universalistischen" Tradition verankert. Beide Länder waren stolz darauf, dass ein hoher Anteil von Mittelschicht-Haushalten in ihren Sozialmietsektoren lebte, dass es einen gesunden Sozialmix in den Gebäuden gab und dass die Bestände nicht mit Stigmata behaftet waren. Schweden ist insofern außergewöhnlich, weil dort die Mietenniveaus im sozialen und im privaten Bestand eng beieinander liegen, was mit der besonderen gesetzlichen Regulierung der Miethöhen zusammenhängt. In beiden Fällen, sowohl in Schweden als auch in den Niederlanden, vertrat die Europäische Kommission die Ansicht, dass staatliche Unterstützungen für die Sozialmietsektoren nur zulässig seien, wenn es sich um „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" handelte. Dies sei aber nur der Fall, wenn die Vergabe von Sozialwohnungen strikt „zielgerichtet" und auf Bezieher unterer Einkommen ausgelegt sei. Damit wurde eine „universalistische" Tradition im Zugang zu Sozialwohnungen *de facto* abgelehnt.

In den Niederlanden wird das soziale Wohnungssegment durch finanziell unabhängige Sozialwohnungsunternehmen dominiert.[3] Ironischerweise erhalten diese Wocos heutzutage keine geldmäßigen Zuwendungen des Staates mehr, da diese 1995 eingestellt wurden, doch gibt es nach wie vor staatliche Garantien. In Schweden stand der Hauptteil der Sozialwohnungen im Eigentum von Gemeinden, war jedoch rechtlich gesehen unabhängig (kommunale Wohnungsbauunternehmen).

Beide Länder reagierten unterschiedlich auf das Erkenntnis der Europäischen Kommission. In den Niederlanden haben die Wocos, die bereits in weiten Bereichen des Wohnungsmarktes aktiv waren, eine strikte Trennung zwischen ihren gemeinwohlorientierten und ihren kommerziellen Tätigkeiten eingerichtet. Der Zugang zu Sozialwohnungen wurde restriktiver ausgerichtet und auf Bezieher niedriger Einkommen beschränkt. Für diesen Bereich konnten nun die staatlichen Garantien beibehalten werden. In Schweden wurden hingegen alle staatlichen Unterstützungen der kommunalen Wohnbauunternehmen eingestellt. Es wird ihnen dadurch auch weiterhin ermöglicht, ihre Bestände an breite Kundenkreise zu vermieten. Unter der strikten Interpretation des EU-Wettbewerbsrechts gibt es somit in Schweden *keinen* sozialen Wohnungssektor mehr!

VI. Schlussfolgerungen

In ganz Europa hat die Nachfrage nach Sozialwohnungen im Laufe der Globalen Wirtschaftskrise zugenommen, wurde jedoch nicht durch eine entsprechende Ausweitung des Angebots begleitet. Vielmehr ist der Bestand an sozialen

---

[2] Für einen ausführlichen Überblick siehe Beitrag von *Bauer* in diesem Band, S. 285; *Czischke* (2014).

[3] Siehe die Beiträge von *Tsenkova* (S. 95), *Nieboer* (S. 145) und *Koppelaar* (S. 255) in diesem Band.

Mietwohnungen in den meisten europäischen Staaten in der letzten Dekade zurückgegangen. Der Rückgang war jedoch gering verglichen mit der großen Privatisierungswelle in den 1990er Jahren. In den meisten Staaten Europas ist der Sozialmietensektor zusehends residualisiert; dieser Prozess scheint irreversibel zu sein. Die zunehmende Residualisierung ist keine durch die Globale Wirtschaftskrise ausgelöste Tendenz, sondern stammt aus der Zeit davor. Obwohl es eine Neuorientierung in der Definition und Zuständigkeit des sozialen Wohnbaus gibt, herrscht doch allgemeine Übereinkunft darüber, dass er ein essentielles Politikinstrument darstellt. Die zunehmende Kommodifizierung und Marktnähe des Wohnens verursachte eine Spaltung zwischen jenen Haushalten, die am Wohnungsmarkt konkurrieren können, und jenen, die das aus unterschiedlichen Gründen nicht können. Die Existenz dieser Spaltung ist die wichtigste Legitimation für das Vorhandensein des Sozialwohnungssegments. Dementsprechend wird der soziale Wohnungssektor in den meisten Ländern Europas ein unverzichtbares Politikinstrument für den Zugang zu Wohnraum bleiben.

Alexis Mundt

Einflussfaktoren auf das Wohnungsangebot

I. Einleitung

International lässt sich leicht zeigen, dass die langfristige Preisentwicklung von Wohnraum stark mit der Entwicklung von *Nachfragefaktoren* verbunden ist. Die Nachfrage nach Wohnraum wird durch die Anzahl der Haushalte, vor allem in der Altersgruppe 20-40 Jahre, durch die Haushaltseinkommen und durch die Verfügbarkeit von Wohnraumfinanzierungsmöglichkeiten, typischerweise gemessen am Zinssatz und die Offenheit des Bankensektors, bestimmt. Diese Faktoren haben den positiven Trend der Wohnpreisentwicklung in den meisten OECD Staaten verursacht und in manchen Staaten sogar massive Booms ausgelöst, die mit der Wirtschaftskrise ab 2007 zu einem jähen Ende gelangten.[1] In der langen Frist sind es diese Nachfragefaktoren, die zunehmende Wohnausgaben in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, steigende Wohnqualitäten und Wohnflächenkonsum pro Person, sowie eben den Trend der Wohnungspreise bestimmen.

Als Gegenstück zu diesem bisher weitgehend gut beforschten Aspekt der Wohnungsnachfrage steht allerdings das *Wohnungsangebot*, das durch andere, weniger gut dokumentierte und vergleichbare Faktoren bestimmt wird. Tatsächlich werden Wohnungspreise natürlich durch das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage bestimmt. Kurzfristige Preisschwankungen entstehen vor allem dort, wo das Wohnungsangebot nicht ausreichend auf die Nachfrageausweitung reagiert oder reagieren kann.[2] Genau diese Hemmnisse der Neubautätigkeit sind Thema dieses Beitrags.

---

[1] *OECD* (2011), *Andrews* u.a. (2011).
[2] *Caldera Sánchez/Johansson* (2011).

Während sich internationale Studien auf aggregierte Daten und ökonometrische Modelle zur Bestimmung der Einflussfaktoren auf das Wohnungsangebot konzentrieren, wählt dieser Beitrag einen anderen Zugang, der sich mit der Bauentscheidung auf einer Mikroebene auseinandersetzt: Wie schätzen österreichische Bauträger selbst die aktuelle Lage des Wohnungsneubaus ein? Was hindert sie daran, mehr zu bauen?

Im Frühjahr und Sommer 2013 haben wir daher am IIBW strukturierte Interviews mit Bauträgern und Baumeistern in Ostösterreich geführt, sowohl aus dem GBV-Bereich als auch aus dem gewerblichen Sektor. In Summe verwalten die Betriebe der zehn InterviewpartnerInnen gemeinsam rund 160.000 Einheiten und zeichnen für rund 5.000 neue Wohnungen pro Jahr verantwortlich, d.h. rund ein Neuntel des jährlichen Neubaus in Österreich. Ergänzend wurden fünf Interviews mit LeiterInnen von großen Immobilienmaklerfirmen, dem Wohnfonds Wien und Vertretern der Wohnbauforschung geführt. Im Weiteren werden die Ergebnisse der Interviews eingebettet in den internationalen Rahmen der Erforschung des Wohnungsangebots dargestellt.

II. Bauträgerstruktur in Österreich

Im internationalen Vergleich zeichnet sich Österreich durch eine langfristig weit weniger dynamische Preisentwicklung bei Wohnimmobilien aus als andere OECD Staaten.[3] Auch die Variabilität der Wohnungsfertigstellungen ist langfristig gering, da der geförderte Wohnbau eine hohe Kontinuität aufweist.

Die Anzahl der fertiggestellten Eigenheime schwankt im Zeitverlauf wesentlich weniger als die der Wohnungen in Mehrgeschoßbauten (s. Abbildung 32). Einbrüche bei den Fertigstellungen in den 1980er Jahren sowie die Wohnbauoffensive der 1990er Jahre betrafen vorwiegend den Geschoßbau.[4]

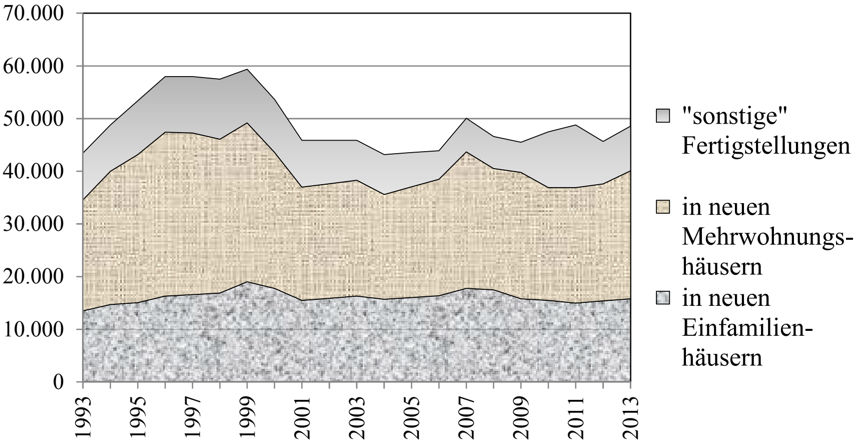
Andererseits zeigt die Preisdynamik bei privaten Eigentumswohnungen (Erstbezug) in den letzten Jahren eine erheblich größere Dynamik, v.a. in den Ballungsgebieten (s. Abbildung 33). Im Fünfjahresdurchschnitt verteuerten sich die Wohnungen in Wien um nicht weniger als 9,4% p.a., in Salzburg Stadt um 8,9%, in Innsbruck um 7,6%, in Graz um 6,2% und in Linz um 5,1%.[5] Diese „wachsenden Städte" unterschieden sich in ihrer Dynamik doch ganz eindeutig von „stagnierenden Städten und Landgemeinden", in denen Preissteigerungen weniger stark ausfallen und Mehrgeschoßbauten wenn, dann im geförderten, „leistbaren" Segment durch die GBV entstehen.

Angebotsseitige Förderungen sind in Österreich vergleichsweise wichtig.[6] Der geförderte Wohnbau dominiert den Geschoßbau, v.a. im Mietbereich. Insgesamt lag der Anteil der geförderten Zusicherungen an allen baubewilligten

---

[3] *IIBW* (2011b); *Wieser* (2011).
[4] *Blaas/Wieser* (2004).
[5] *Immobilienpreisspiegel der WKO* 2010-2014.
[6] Siehe dazu den Beitrag von *Amann* in diesem Band, S. 29.

Abbildung 32: Fertiggestellte Wohneinheiten Österreich



Quelle: Statistik Austria, IIBW.

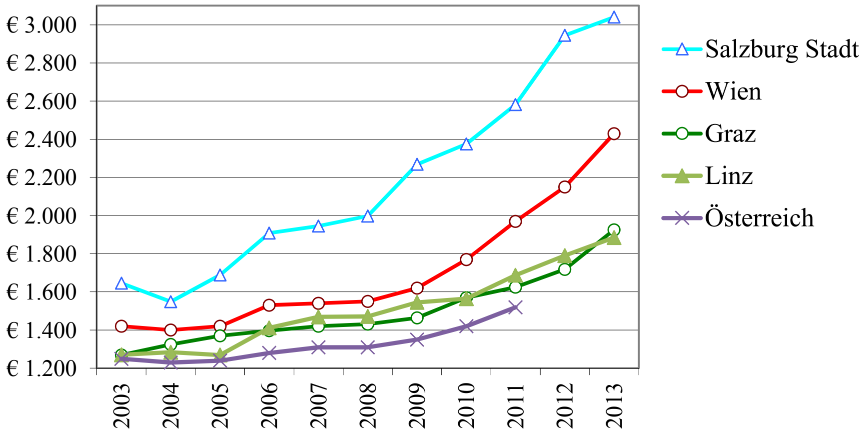
Wohnungen im Jahresdurchschnitt 2000-2010 bei rund 75%.[7] Im Jahr 2010 kam es jedoch zu einer massiven Reduktion der Förderungszusagen und einer gleichzeitigen Zunahme des freifinanzierten Neubaus. Diese Entwicklung kann als Indiz gewertet werden, dass der private Neubau aktuell stark auf Preissignale reagiert. Es kam relativ überraschend, dass trotz sinkender Förderungszusicherungen seit 2007 der private Wohnungsbau aktiv genug wurde, um eine insgesamt hohe Wohnungsproduktion aufrecht zu erhalten.

Wohnungsanbieter sind in ihren Motivstrukturen sehr unterschiedlich. Das Profitinteresse dominiert unterschiedlich stark (kommerzieller vs. gemeinnütziger Wohnbau). Die Orientierung am eigenen Wohnbedürfnis steht bei Eigenheimerrichtern oft im Vordergrund. Die „Häuselbauer", die in deutschsprachigen Ländern und auch in der Tschechischen Republik weit verbreitet sind, sind in anderen Ländern eher die Ausnahme, denn dort werden auch Einfamilienhäuser von professionellen Bauträgern geplant, umgesetzt und dann verkauft (z.B. UK, USA, Spanien).[8] In dieser Struktur findet sich bereits eine Besonderheit Österreichs: Der Neubau von Eigenheimen wird in hohem Maße durch Nachfragefaktoren, wie die Anzahl junger Haushalte oder die Veränderung der Arbeitslosenrate, determiniert.[9] Preissignale, die als Impulsgeber für kommerzielle Bautätigkeit fungieren, fallen hier kaum ins Gewicht. Im Gegenteil: Insofern steigende Hauspreise eine verstärkte Grundstückskostendynamik auslösen, kann es zu einem Rückgang der Bautätigkeit von Junghaushalten in Selbstregie kommen. Faktisch ist die Eigenheimproduktion in Österreich erstaunlich konstant. In den weiteren Ausführungen steht die Neubautätigkeit von Bauträgern, vornehmlich im Mehrgeschoßbereich, im Vordergrund.

---

[7] *IIBW* (2011b), 31.
[8] *Ball* (2012).
[9] *Kunnert* (2013).

Abbildung 33: Preissteigerungen gebrauchte Eigentumswohnungen
Quelle: Immobilienpreisspiegel WKÖ, gebrauchte Eigentumswohnungen (Mittelwert über



Wohnungsqualitäten), eigene Darstellung.

III. Angebotsfaktoren

In einer mikroökonomischen Sichtweise, die auf Entscheidungen von Akteuren beruht, steht die Frage im Vordergrund, wie Bauträger Neubauprojekte initiieren. In welchem Maße reagieren sie auf Preise und Preisveränderungen? Welche Kostenfaktoren können dazu führen, dass der Neubau behindert oder verschoben wird, bzw. dass es zu keiner Bautätigkeit kommt?

1. Bauland

International stellt die beschränkte Ressource Bauland den wohl wichtigsten Faktor hinsichtlich der Preisreagibilität des Wohnungsangebots dar und führt dazu, dass der Anteil der Baulandkosten am Gesamtpreis der Wohnung stark schwankt.[10]

Unter den Faktoren, die die unterschiedliche Preiselastizität des Wohnungsangebots erklären können, wurden die politischen Einflussnahmen auf die Verfügbarkeit von Bauland über Raumordnung und Baulandregulierung bisher am meisten beforscht.[11] Um die Durchsetzungskraft der Raumplanung auf Gemeindeebene quantitativ abzubilden, wurden Indizes konzipiert, die in den USA bereits weit entwickelt sind und in empirischen Studien zur Anwendung kamen, etwa der an der University of Pennsylvania konzipierte „Wharton Regulation Index".[12]

[10] *Davis/Heathcote* (2007); *Epple* u.a. (2010); *Bourassa* u.a. (2011).

[11] *Pogodzinski/Sass* (1991); *Malpezzi* (1996); *Malpezzi/Mayo* (1997); *Mayer/Sommerville* (2000); *Glaeser/Gyourko* (2003, 2005); *Quigley/Raphael* (2005); *Quigley/Rosenthal* (2005); *Ihlanfeldt* (2007, 2009); *Ball* u.a. (2010); *Ball* (2011); *Bramley* (1993a, 1993b, 2012).

[12] *Gyourko/Saiz/Summers* (2008); *Saiz* (2010).

In Österreich ist über die Widmungspraxis von Gemeinden leider wenig bekannt. Baulückenkataster sind erst in wenigen Gemeinden eingerichtet. Dies behindert nicht nur die Forschung, sondern schränkt auch den Rahmen für politische Entscheidungsprozesse ein. Die Interviews haben ergeben, dass auch in Österreich die Verfügbarkeit und die Preise von Bauland als die wichtigsten Elemente in der Bauplanung und Bauentscheidung gesehen werden. Vor allem kommerzielle Bauträger planen ihre Projekte in der Regel nach dem Residualwertverfahren. Basierend auf möglichen Verkaufspreisen werden Baukosten und Finanzierungskosten abgezogen und so der maximal leistbare Preis eines Grundstücks ermittelt. Zu teure Grundstücke werden ausgeschieden. Vor allem in Wien und Graz sowie in deren Umland finden es Bauträger zusehends schwierig, geeignete Grundstücke zu finden. Eine Baulandbevorratung ist sehr kostspielig und wird nur von großen Bauträgern, auch von gemeinnützigen, betrieben. Andererseits wurde auch berichtet, dass von einigen Bauträgern in Wien Grundstücke gehortet werden, die auf steigende Preise setzen („Land Banking"). Mittlerweile hat die Baurechtsnovelle in Wien mit der Möglichkeit befristeter Widmungen u.a. auf diese Praxis reagiert.

Als großes Problem für eine vorausschauende Projektplanung wurden das Fehlen oder die Rechtsunsicherheit mit bestehenden Bebauungsplänen genannt. In dynamischen Städten bestehen immer noch Vorbehalte gegen höhere Dichten, vor allem die Nachverdichtung stößt auf Widerstand, insbesondere aus der Anrainerschaft.

Auch in kleineren Gemeinden sind geeignete Grundstücke teilweise schwer zu bekommen. Hier spielt jedoch die private Baulandhortung eine große Rolle, wenn beispielsweise Eltern und Großeltern Bauland über Jahrzehnte für die Nachkommen zurückhalten. Baulücken sind ein großes Thema z.B. in Niederösterreich. Die Nachverdichtung und Umnutzung von zentralen Flächen in Siedlungskernen sind ein spezielles Geschäftsfeld, das großes Know-how und die Bereitschaft zur spezifischen Problemlösung in der Bauausführung (höhere Bauplatzkosten, niedrigere Bauklassen, Denkmalschutz, strengere Bebauungsbestimmungen, überzogene Vorstellungen über Baulandpreise der Eigentümer, Stellplatzverpflichtung, etc.) voraussetzt. Förderungsstrukturen der Bundesländer (z.B. Steiermark) können das Engagement von Bauträgern/Baumeistern in diesem Bereich maßgeblich beeinflussen.

Beachtenswert ist, dass das Ausmaß an lokaler Regulierung in hohem Maße in Wechselwirkung mit den Wohnungspreisen bestimmt wird. Studien aus verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass die Durchsetzungskraft der Raumordnung als endogene Variable gesehen werden kann, die zum einen vom politischen Einfluss von ansässigen Hauseigentümern und Anrainern auf Regulierung und Raumplanung ausgeht[13] und andererseits von der Topographie, den Besiedlungsmöglichkeiten und der Bevölkerungsdichte abhängt.[14] Dadurch ist das Ausmaß an Regulierung zugleich Ursache und Ergebnis eines unelastischen Bauland- und Wohnungsangebots.

---

13 *Fischel* (2001); *Hilber/Robert-Nicoud* (2006); *Ortalo-Magné/Prat* (2007); *Gyourko* (2009).

14 *Green* u.a. (2005); *Malpezzi* (1996); *Saiz* (2010).

Einige Umlandgemeinden Wiens wurden in den Interviews mehrfach als Beispiele für eine strenger werdende Widmungspraxis aufgrund von Eigentümerinteressen und politischem Druck auf die verantwortlichen Entscheidungsträger genannt. Trotz steigender Wohnungspreise wird nicht mehr neues Bauland für neue Bauprojekte gewidmet, sondern eher weniger.

Überhaupt hat das zivile Engagement gegen Bauvorhaben in vielen Städten und Gemeinden zugenommen, sei es wegen echter oder vorgeschobener Naturschutzbedenken, sei es wegen des unliebsamen Verlusts großzügiger Freiflächen. Die größte Angst von Anrainern scheint allerdings jene vor einer Zunahme des PKW-Verkehrs zu sein. Ein schonenderer Umgang mit der begrenzten Ressource Bauland ist jedenfalls in vielen Städten und Gemeinden ein aktuelles Thema, das durch höheres ökologisches Bewusstsein wie auch durch faktisch begrenzte Ressourcen, z.B. in Wien, immer mehr in den Blickpunkt der Politik rückt. Gleichzeitig stoßen Nachverdichtung und eine Ausweitung von Baulandflächen oft auf den Widerstand der ansässigen Bevölkerung.

2. Baukosten

Bei einem elastischen Baulandangebot müssten die langfristigen Wohnungspreise stark durch die Baukosten determiniert sein. Viele Studien belegen jedoch, dass Baukosten bzw. Lohnkosten im Baugewerbe keine signifikante Erklärung des schwankenden Wohnungsangebots liefern.[15]

Auch in Österreich variieren die Baukosten zwischen den Bundesländern und steigen seit langem stärker als die Inflationsrate. Das lässt sich am Baukosten- und am Baupreisindex leicht nachvollziehen. Leider ist die Datenlage in Österreich hinsichtlich der Baukosten höchst unbefriedigend und erlaubt kaum detaillierte Analysen. Nach Auskunft der InterviewpartnerInnen beeinflussen zahlreiche Faktoren die Variabilität von Baukosten im Bundesländervergleich: die Größe der Bauvorhaben, die Bauordnung und die Ansprüche an die Qualität der realisierten Gebäude (z.B. Bauformen, Tiefgaragen, Bauklassen). Außerdem wurden fehlende Konkurrenz in der Bauwirtschaft und oligopolhafte Strukturen angesprochen. Das ist ein Thema, welches international noch wenig Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat.[16] In Österreich wird die Bauwirtschaft von wenigen sehr großen Unternehmen dominiert, vor allem bei großen Bauvorhaben sind Anbieter rar. Andererseits ergaben die Interviews, dass die Aktivitäten von Baufirmen in den letzten Jahren auch über die Bundesländergrenzen hinweg zugenommen haben. Vermehrt drängen z.B. Baufirmen aus der Steiermark und Oberösterreich auch auf den Wiener Markt. Das erhöht den Wettbewerb.

Vor allem die gemeinnützigen Bauvereinigungen klagen über hohe Baukosten, die ihrer Meinung nach v.a. durch überzogene bau- und förderungsrechtliche Vorgaben verursacht werden: ambitionierte energetische Standards vor allem im geförderten Bereich, Ansprüche an die Barrierefreiheit, den Brandschutz, die Freiraumqualität, die Architektur, die soziale Qualität von Bauprojekten etc.[17]

---

[15] Siehe Überblick in *DiPasquale* (1999).

[16] Siehe z.B. *Ball* (2006) für UK, *Lux/Sunega* (2010) für die Tschechische Republik.

[17] Siehe im Detail *Lugger* in *Amann/Mundt/Lugger* (2010), 55-60.

Gerade die Stellplatzvorschriften variieren stark über Gemeinden und geförderte Projekte und sind teilweise nur schwer oder sehr teuer zu realisieren.

Dennoch waren sich die InterviewpartnerInnen einig über die Situation in wachsenden Städten: Die Baukosten sind in den letzten Jahren nicht so stark gestiegen wie die Verkaufspreise, und vor allem nicht wie die Grundstückskosten. Allerdings haben auch in stagnierenden Städten und Landgemeinden höhere Bauqualitäten zu deutlich steigenden Mietkosten und Verkaufspreisen geführt.

3. Finanzierung

Auch die Verfügbarkeit und Kosten der Finanzierung beeinflussen die Preiselastizität des Wohnungsangebots, so etwa der Zinssatz oder die Beleihungsraten.[18] International ist jedoch kein eindeutig negativer Zusammenhang zwischen Wohnbau und der Höhe von Realzinssätzen belegbar. Der Zinssatz hat vor allem Auswirkungen auf die Nachfrageseite des Wohnungsmarktes.[19]

In Österreich hat sich eine differenzierte Struktur von Finanzierungsquellen für die unterschiedlichen Neubausegmente herausgebildet.[20] Auffallend ist im Vergleich mit den meisten OECD-Staaten vor allem die geringere Bedeutung von kommerziellen Bankhypotheken für die Immobilienfinanzierung. Zwar hat die Finanzierung durch kommerzielle Hypotheken auch in Österreich in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen, aber selbst im Eigenheimbereich spielen nach wie vor andere Finanzierungsquellen eine vorrangige Rolle: Ersparnisse, Erbschaften, Wohnbauförderungsdarlehen, Bauspardarlehen.[21] Der starken Zunahme von Fremdwährungskrediten (vor allem in Schweizer Franken) während der 2000er Jahre wurde durch Eingreifen der Finanzmarktaufsicht seit 2008 ein Riegel vorgeschoben, da die Risiken der meist endfälligen und über Tilgungsträger abgewickelten Hypotheken massiv unterschätzt worden waren.

Die Tätigkeit der gemeinnützigen Bauvereinigungen war in der Vergangenheit vor allem durch die Verfügbarkeit von Wohnbauförderungsmitteln der Bundesländer bestimmt. Auch die Gelder der Wohnbaubanken, die durch die Emission von Wohnbauanleihen bereitgestellt werden, spielen eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von geförderten Projekten. Da die Bundesländer – zumindest bis 2012 – rückläufig Objektförderungen vergeben,[22] sind viele GBV dazu übergegangen, freifinanzierte Projekte durchzuführen. Sie bauen also wesentlich stärker auf Bankdarlehen und Direktinvestitionen von Banken und Versicherungen. Während die freifinanzierte Tätigkeit der GBV in der Vergangenheit rund 5% ihrer Tätigkeit ausgemacht hat, ist dieser Anteil in den letzten Jahren wesentlich angestiegen. Auch in diesen Bereichen gelten die Vorgaben der Kostenmieten des WGG. Aufgrund der hohen Qualitäten, der gestiegenen Baulandpreise und der höheren Finanzierungskosten (Bankdarlehen statt WBF-Darlehen) reichen

---

[18] *Pryce* (1999); *Sai-Fan Chan* (1999); *Swank/Kakes/Tieman* (2002); *Levin/Pryce* (2009); *Iossifov/Chihak/Shanghavi* (2008); *Ambrose/Peek* (2008).

[19] *Marterbauer/Walterskirchen* (2005).

[20] *Mundt* (2013); *Mundt/Springler* (2014).

[21] *Beer/Wagner* (2012), 86.

[22] Siehe dazu den Beitrag von *Amann* in diesem Band, S. 33

die Mieten jedoch nahe an das private Mietensegment heran (v.a. in Wien). Auch die gewerblichen Tochtergesellschaften spielen eine wachsende Rolle, wobei trotz kommerzieller Tätigkeit die Erträge fast zur Gänze im gemeinnützigen Sektor verbleiben.[23]

Die Interviews haben ergeben, dass die Banken noch 2013 teilweise zurückhaltend bei der Finanzierung von Neubauprojekten waren. Obwohl äußerst niedrige EU-Leitzinsen die Kreditvergabe ankurbeln sollten, war es für einige – vor allem kleinere kommerzielle – Bauträger mitunter schwierig, geeignete Finanzierungen sicherzustellen. Basel II und Basel III und eine vorsichtigere Risikoeinschätzung werden von Banken als Gründe für eine zögerliche Kreditvergabe genannt. Jedenfalls werden aktuell höhere Ansprüche an die Eigenkapitalunterlegung von Bauträgern gestellt. Insgesamt wurde jedoch die gute Finanzierungssituation des gemeinnützigen Sektors hervorgehoben. Dabei spielt das Zusammenwirken unterschiedlicher Finanzierungselemente, von Bankdarlehen über Wohnbauförderungsdarlehen bis zu Finanzierungsbeiträgen künftiger Mieten und Mitteln aus den Wohnbauanleihen, eine besondere Rolle.[24] Angesichts der tendenziell sinkenden Bedeutung der Wohnbauförderung wird der sich abzeichnende Bauboom jedoch nur durch die Erschließung neuer, langfristig orientierter Finanzierungsmöglichkeiten zu schultern sein.[25]

4. Wettbewerb

Die Wettbewerbssituation unter den Bauträgern in Österreich ist regional sehr verschieden. In kleinen Landgemeinden und mittelgroßen Städten sind im Mehrgeschoßbau fast ausschließlich gemeinnützige Bauvereinigungen tätig. Gewerbliche Bauträger konnten hier nie Fuß fassen. Neue Wohnbauten werden hier oft aus politischen Überlegungen, vor allem aus dem erhobenen Mangel an leistbaren Wohnalternativen, initiiert und auf Initiative von Bürgermeistern oder Gemeinderäten gemeinsam mit einer GBV geplant und bei der jeweiligen Landesregierung zur Förderung eingereicht. Freifinanzierte Mehrgeschoßbauten sind die Ausnahme.

In wachsenden Städten wirken vor allem die Grundstücke selektiv. Die Verfügbarkeit geeigneter Flächen ist ein klarer Wettbewerbsvorteil. Da in Wien der Zugang zur Wohnbauförderung in der Regel an gedeckelte Grundkosten gekoppelt ist, wird es für Bauträger zusehends schwierig, in den Förderungsschienen mithalten zu können.

Der Wettbewerb zwischen kommerziellen und gemeinnützigen Bauträgern wird in den meisten Bundesländern als kein großes Thema wahrgenommen. Anders jedoch in Wien: Durch den generellen Zugang auch kommerzieller Bauträger zur Wohnbauförderung besteht erhebliche Konkurrenz. Bauträgerwettbewerbe, auch für die Wohnbauinitiative 2011, haben diese Situation verstärkt. Die zunehmend freifinanzierte Tätigkeit von GBV führt teilweise zu einem Angleichen der bearbeiteten Marktsegmente, was ebenfalls den Wettbewerbsdruck erhöht.

---

[23] Siehe dazu den Beitrag von *Pech* in diesem Band, S. #

[24] Vgl. auch *Amann/Lawson/Mundt* (2009).

[25] Siehe *Schmidinger* (2013).

Die überregionale Tätigkeit von Bauträgern hat zugenommen, ist jedoch weiterhin nicht die Regel. Große Bauträger können es sich leisten, mehrere spezialisierte Zentralen in unterschiedlichen Bundesländern einzurichten, um auf die großen regionalen Unterschiede eingehen zu können (Baurecht, Flächenwidmung, Förderbestimmungen). GBV sind in der Regel auf ein Bundesland, oder einige wenige, beschränkt, und müssen schließlich auch ihren Geschäftssitz in jenem Bundesland haben, dessen Regierung als Aufsichtsbehörde fungiert.

Hinsichtlich des Baugewerbes haben mehrere InterviewpartnerInnen negativ hervorgehoben, dass es regional und lokal durchaus bei kompetitiven Ausschreibungen zu Schwierigkeiten kommt, da die Anzahl der Mitbieter gering ist.

IV. Schlussfolgerungen

Die Debatte um die „Leistbarkeit des Wohnens", die sich spätestens seit den Nationalratswahlen 2013 in Österreich festgesetzt hat, sollte breiter geführt werden: Erstens halten die verfügbaren Einkommen der Haushalte nicht mit dem Anstieg der Quadratmeterpreise Schritt, wodurch die Wohnkostenbelastungen vor allem bei neu auf den Wohnungsmarkt tretenden Haushalten überzuborden drohen. Daher sollte stärker auf die Einkommensentwicklung als die fundamentale Ursache der sinkenden Leistbarkeit geachtet werden. Die Realeinkommen verharren momentan auf dem Niveau von 2004!

Ein zweiter Schwerpunkt der Betrachtung sollte auf die Hemmnisse beim Wohnungsangebot gelegt werden, und hier zu allererst auf die Verfügbarkeit von Bauland. Dieser Teil der Projektentwicklung von Wohnbauten ist essentiell, gleichzeitig aber auch jener, der viele Gemeinden an die Grenzen ihres Wohnflächenwachstums bringt. Dies führte dazu, dass Baulandpreise in Wien und anderen regionalen Zentren noch deutlicher gegenüber den Wohnungsmarktpreisen anstiegen. Baulandmobilisierung, eine mutige und bedarfszentrierte Flächenwidmungspraxis und Nachverdichtung sollten somit prioritär in Angriff genommen werden. Die Baukostenentwicklung ist eine weitere wichtige, wenn auch zweitrangige Einflussgröße.

Für eine detaillierte quantitative Untersuchung der Reaktionsfähigkeit des Wohnbaus auf Preissignale fehlt in Österreich bisher die statistische Basis. Prof. Klaus Lugger hat mit der langjährigen Herausgabe des „Wohnhandbuches"[26] die so wichtige Dokumentation wohnungsbezogener Daten vorangetrieben. Aber in vielen Bereichen ist die statistische Lage aktuell schlechter als noch vor einigen Jahren: es fehlen heute Daten zu Fertigstellungen nach Bauträgern, Baukostenentwicklung nach Bundesländern, umgewidmeten Wohneinheiten, Abbruch, etc. Auch im Bereich der Verfügbarkeit von Bauland auf Gemeindeebene ist die Datenqualität mangelhaft. Eine für die Zukunft so wichtige fokussierte Untersuchung von Bestimmungsfaktoren des Wohnungsangebots sollte daher auch durch eine Verbesserung der statistischen Basis vorangetrieben werden.

---

[26] Z.B. *Lugger/Amann* (2013).

Stefan Kofner

Die deutsche Wohnungswirtschaft im Umbruch: Auswirkungen der Förderungsrücknahme und der preisrechtlichen Eingriffe

I. Entwicklung der Wohnungsbauförderung

Die Entwicklung der Wohnungsbauförderung in Deutschland seit 1949 war wechselhaft.[1] In den Jahren des Wiederaufbaus stand die Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus im Vordergrund. Das langfristige Ziel der entsprechenden Förderprogramme war ein rechnerisch ausgeglichener Wohnungsmarkt. Träger des sozialen Wohnungsbaus waren überwiegend gemeinnützige Unternehmen[2], die sich oft im öffentlichen Eigentum befanden. Aber auch der gemeinnützige Werkswohnungsbau spielte eine wichtige Rolle bei der schrittweisen Entspannung der Wohnungsmärkte.

Nachdem der Wohnungsmarkt, global gesehen, Mitte der 1960er Jahre wieder ausgeglichen war, änderten sich die Förderprioritäten fundamental. Die Subjektförderung trat zunehmend an die Stelle der Objektförderung. Heute dominiert die Subjektförderung eindeutig: Während für Wohngeld und Unterkunftskosten im Rahmen des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2013 mehr als € 15,5 Mrd. ausgegeben wurden, lag der Bundeszuschuss für den sozialen Wohnungsbau der Länder nur bei € 518,2 Mio.

Ein Meilenstein der Entwicklung in Deutschland war ohne Frage die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahre 1990. Den Hintergrund dafür bildeten das ideologische Paradigma der Deregulierung, der Skandal um das gewerkschaftseigene Wohnungsunternehmen „Neue Heimat“[3] und nicht zuletzt das Motiv der Erhöhung der Steuereinnahmen des Bundes. Die langfristigen

---

[1] Für einen Überblick siehe *Kofner* (2003).
[2] *Von Roncador* (2006), 195-6.
[3] Ähnlich auch *Frankfurter Institut* (1986), 1.

Auswirkungen der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit wurden erst nach und nach sichtbar: Man hatte eine kulturelle Transformation des Wohnungssektors eingeleitet und die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen privatisierungsfähig gemacht.[4]

Die deutsche Wiedervereinigung hat die Entwicklung der Wohnungsbauförderung durch die zur Wiederherstellung zumutbarer Wohnverhältnisse erforderlichen vorübergehenden Sonderförderungen (Sonderabschreibungen, Investitionszulagen) geprägt.[5] Davon abgesehen hat die wesentlich niedrigere Wohneigentumsquote in den Neuen Bundesländern zusammen mit dem Gefälle bei den Einkommen und Vermögen einen argumentativen Beitrag zur Neuausrichtung der Wohneigentumsförderung im Jahre 1996 geleistet. Die seinerzeit eingeführte Eigenheimzulage6 war im Grunde eine „Kopfpauschale", die, abgesehen von den Einkommensgrenzen für die Berechtigung, keinen Bezug zum individuellen Einkommen hatte.

Nachdem sowohl die Eigenheimzulage als auch die steuerliche Förderung des Mietwohnungsneubaus gekürzt worden waren, hat die zweite große Koalition im Jahr 2006 die Wohnungsbauförderung im klassischen Sinne weitgehend abgeschafft. Mit Wirkung vom 1. Januar 2006 wurden gleichzeitig die Eigenheimzulage[7] wie auch die degressive steuerliche Abschreibung[8] für neu errichteten Mietwohnraum aufgehoben. Gleichzeitig lief eine Welle von Privatisierungen ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen durchs Land und die soziale Wohnraumförderung war nur noch ein Schatten ihrer früheren Bedeutung. Die Gesamtzahl an Sozialwohnungen, die in der Spitzenzeit einmal über vier Millionen betragen hatte[9], hatte sich bereits mehr als halbiert und heute sind weniger als 1,6 Millionen Wohnungen übrig geblieben. Dieser Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass die stark besetzten Baujahrgänge aus der Wiederaufbauzeit aufgrund der Rückzahlung der Förderdarlehen zunehmend aus der Bindung fielen.

Seit dem Jahr 2006 ist der Wohnungssektor in Deutschland also mehr oder weniger sich selbst überlassen. Die Subventionen des Bundes für das Wohnungswesen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) sind zwischen 2005 und 2012 um fast zwei Drittel von € 5,2 Mrd. auf nur noch € 1,9 Mrd. zurückgegangen. Der Sozialstaat ist im Wesentlichen nur noch mit den Instrumenten der Subjektförderung auf dem Wohnungsmarkt präsent.

Von einer präventiven, stabilisierenden Einwirkung des Staates auf das Investitionsgeschehen kann seit längerer Zeit nicht mehr die Rede sein. Der seit 1997 anhaltende Abwärtstrend bei den Wohnungsfertigstellungen hat sich nach der Einstellung der Subventionierungen weiter verschärft. Der in den vorgelegten

[4] *TRAWOS* (2012), A.IV.5.

[5] *Sydow* u.a. (2005).

[6] Für Einzelheiten siehe *Stephan* (1996).

[7] Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage vom 22.12.2005, BGBl I, 3680.

[8] Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm vom 22.12.2005 (BGBl I, Nr. 76, 30.12.2005).

[9] *IWU* (2005).

Wohnungsbedarfsprognosen mit mindestens 200.000 Wohneinheiten[10] bezifferte jährliche Neubaubedarf wurde in den Jahren 2008-2011 deutlich verfehlt und die Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner bewegten sich nur noch um die 2 Wohnungen. Auch auf die zunehmende räumliche Ausdifferenzierung der Wohnungsnachfrageentwicklung hat die Wohnungsbauförderung bis heute keine Antwort gefunden. Die soziale Wohnraumförderung in der derzeit praktizierten Form ist nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein: Seit 2008 hat die Zahl der neu gebauten Sozialmietwohnungen zwischen 10.000 und 12.000 pro Jahr stagniert.[11]

II. Entwicklung des Mietpreisrechtes

Das deutsche Mietpreisrecht hat anfangs notgedrungen dem Imperativ gehorcht, der sich aus der kriegs- und kriegsfolgenbedingten allgemeinen Wohnungsnot ergab. 1950 gab es in Westdeutschland knapp neun Millionen Wohnungen, darunter mindestens zwei Millionen beschädigte. Das rechnerische Wohnungsdefizit lag bei mehr als fünf Millionen Wohnungen.[12]

Es blieb also gar nichts anderes übrig, als die Wohnungszwangswirtschaft vorläufig fortzusetzen. Die Mieten waren fast im gesamten Mietwohnungsbestand administriert. Anpassungen wurden in unregelmäßigen Abständen mit Hilfe der Bundesmietengesetze vorgenommen. Einzig für privat finanzierte Neubauwohnungen wurden die Mieten 1950 freigegeben, dies vor allem, um Investitionsanreize zu geben. Eine umfassende Liberalisierung wurde erst mit dem Abbaugesetz[13] im Jahre 1960 eingeleitet. Bis Ende der 1960er Jahre war fast der gesamte Wohnungsbestand von der Wohnungszwangswirtschaft befreit. Es gab keinen allgemeinen Kündigungsschutz mehr (lediglich eine Sozialklausel für Härtefälle) und die Mieten konnten völlig frei vereinbart werden. Im Bestand konnten Preisanpassungen mittels Änderungskündigungen erfolgen.

Dieser Zustand einer fast vollständigen Deregulierung wurde nach dem Machtwechsel in Bonn im Jahre 1969 rasch beendet. Zu Beginn der 1970er Jahre wurden die grundlegenden Prinzipien des allgemeinen Kündigungsschutzes und der Bindung der Mietpreisentwicklung an die ortsübliche Vergleichsmiete eingeführt. Sie wurden seitdem nur mehr modifiziert, aber kaum noch grundsätzlich in Frage gestellt.

---

[10] Siehe etwa *Eduard Pestel Institut* (2009).

[11] *Eduard Pestel Institut* (2013), 2.

[12] Die kriegsbedingte Wohnungsnot wurde verschärft durch die umfangreichen Zuwanderungen der aus den Ostgebieten vertriebenen Flüchtlinge und die Wohnraumrequirierungen der Besatzungsmächte (*Führer,* 1995, 351). In den drei Westzonen waren von 10,84 Millionen im Jahre 1939 vorhandenen Wohnungen 2,2 Millionen oder 20,3 Prozent bei Kriegsende völlig zerstört. Weitere 2 bis 2,5 Millionen Wohnungen waren leicht oder mittelschwer beschädigt (*Wandersleb*, 1959, 7).

[13] Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23.6.1960, BGBl. 1960, Nr. 30, 389-91. Ein wesentliches Ziel des Abbaugesetzes war die Wiederherstellung der Rentabilität des Althausbesitzes (*Seeger*, 1995, 94-5). Zu den Zielen des Abbaugesetzes siehe auch *Münch* (1967), 70-2.

III. Einschätzung der Effektivität des deutschen Mietpreisrechts

Das Mietpreisrecht ist ein Instrument, mit dem verschiedene wohnungspolitische Ziele gleichzeitig verfolgt werden:

- Erschwinglichkeit angemessenen Mietwohnraums für alle Schichten der Bevölkerung;
- Begrenzung von sozialer Segregation;
- Bewahrung einer angemessenen Leerstandsreserve in den verschiedenen Quartieren und Qualitätssegmenten;
- Vermeidung von Unterbelegung und „Mismatching";
- Förderung der Zuzugsmobilität zur Stärkung des Wirtschaftswachstums;
- Wahrung der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes;
- Angemessene Anreize zur Pflege, Erneuerung und Erweiterung des Wohnungsbestandes.

Natürlich stehen diese Ziele nicht alle in harmonischer Beziehung zueinander und natürlich gibt es andere wohnungspolitische Instrumente, die Einfluss auf die jeweilige Zielerreichung haben. Der Autor steht auf dem Standpunkt, dass das Mietpreisrecht, von Ausnahmesituationen abgesehen, in erster Linie die Marktfunktionen unterstützen sollte. Die sozialen Ziele sollten dagegen eher mit fiskalischen Instrumenten wie der sozialen Wohnraumförderung, der steuerlichen Investitionsförderung oder mit Wohnbeihilfen verfolgt werden. Wenn eine klare Zuordnung von wohnungspolitischen Zielen und Instrumenten fehlt, ist eine rationale Wohnungspolitik im Sinne einer deduktiven Beziehung zwischen Zielsystem und Instrumentenmix nicht möglich. So ist der Versuch der Bewältigung einer Wohnungsmangelsituation allein mit preisrechtlichen Instrumenten zum Scheitern verurteilt: Erfolge bei bestimmten Zielen müssen dann mit verschärften Zielverfehlungen in anderen Bereichen erkauft werden.

Wenn man das deutsche Mietpreisrecht zu Beginn des Jahres 2014 von außen betrachtet, fällt zunächst dessen exzessive Komplexität ins Auge.[14] Die Komplexität der Regeln und ihrer Ausnahmen macht, im Zusammenspiel mit den Unterschieden in ihrer lokalen Anwendung, eine rationale Wohnungspolitik so gut wie unmöglich, weil die Auswirkungen des Einsatzes wohnungspolitischer Instrumente kaum noch vorhergesagt werden können. Ein solch kompliziertes, heterogenes und eben deswegen kaum zu verstehendes System ist nicht sehr effizient für seine Stakeholder, z.B. Mieter, Vermieter, Gerichte, Behörden und Politiker.

Es fängt damit an, dass keine Mietspiegelpflicht besteht, so dass selbst größere Städte zum Teil keine Mietspiegel haben. Die vorhandenen Mietspiegel folgen alle ihrer eigenen Erhebungs-, Auswertungs- und Darstellungsmethodik. Das Spektrum reicht von ausgehandelten Mietspiegeln bis hin zu qualifizierten Mietspiegeln mit höchsten Ansprüchen an ihre Aktualität und empirische Repräsentativität. Neben den Mietspiegeln sind auch andere Begründungsmittel für

[14] *Kofner* (2014), 4-5.

Mieterhöhungsverlangen wie Vergleichswohnungen, Sachverständigengutachten und Mietdatenbanken zulässig.

Außerdem gibt es neben der Vergleichsmiete auch die alternative Möglichkeit, bei Vertragsabschluss Mietanpassungen im Wege der Index- oder Staffelmiete zu vereinbaren. Und nicht zu vergessen, für modernisierungsbedingte Mieterhöhungen gelten ganz andere Spielregeln völlig außerhalb des Vergleichsmietensystems: elf Prozent der Kosten können zusätzlich zur Vergleichsmiete auf die Jahresmiete umgelegt werden, sofern es der Markt „hergibt".

In der letzten Zeit nimmt die Tendenz zu, das Mietpreisrecht je nach der Knappheitssituation an den einzelnen Märkten unterschiedlich zu gestalten. Die Mietpreisüberhöhung (§ 5 Wirtschaftsstrafgesetz) gilt ebenso wie die Kappungsgrenze für laufende Verträge und die neue Mietpreisbremse für neu abgeschlossene Mietverträge keineswegs flächendeckend, sondern nur in Gebieten, wo die ausreichende Versorgung mit Mietwohnraum gefährdet erscheint, wobei die entsprechenden Gebietsabgrenzungen keineswegs einheitlich sein müssen. Solche intransparenten Regeln verunsichern Investoren und sorgen erfahrungsgemäß für hohe Verwaltungs- und Rechtsverfolgungskosten. Die Komplexität der Regeln für die Mietpreisbildung kann nicht beliebig gesteigert werden. Es muss daran erinnert werden, dass Einfachheit, Klarheit und Transparenz von Gesetzen einen Eigenwert haben. Sie stärken nicht zuletzt die Bürgernähe eines Gemeinwesens und die Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe.

Ein zentrales Problem des deutschen Wohnungssystems ist die besonders auf angespannten Wohnungsmärkten auftretende Marktspaltung zwischen bestehenden und neu abgeschlossenen Mietverträgen für vergleichbaren Wohnraum.15 In laufenden Verträgen werden die Preisvorschriften im Großen und Ganzen respektiert; sie sorgen daher für einen spürbaren Kappungseffekt. Für neu abgeschlossene Mietverträge waren die Gesetze dagegen bis zur Einführung der neuen Mietpreisbremse buchstäblich bedeutungslos. Es waren eher moralische Skrupel der Vermieter und Marktgegebenheiten als gesetzliche Regeln, die eine Ausnutzung von wirtschaftlichen Notlagen bei den Mietern bislang verhindert haben.

Darüber hinaus gibt es weitere unübersehbare Anzeichen für Funktionsstörungen des Systems. Tatsächlich scheint eine wachsende Zahl urbaner Wohnungsmärkte funktional beeinträchtigt zu sein in dem Sinne, dass sie nicht von selbst wieder zu einem Marktgleichgewicht zurückfinden können. Schon vor der Einführung der fatalen Mietpreisbremse war die Anpassungsflexibilität des Systems stellenweise unzureichend. Die Vergleichsmiete spiegelte die marktbedingten Knappheitsverhältnisse nicht immer zutreffend wider und den Neuvertragsmieten folgte sie nicht selten mit allzu großer Verzögerung.

---

[15] *Kofner* (2014), 5.

IV. Die neue Mietpreisbremse

Die dritte große Koalition hat wie im Koalitionsvertrag vereinbart[16] in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten die Mieten für neu abgeschlossene Mietverhältnisse auf zehn Prozent oberhalb der jeweiligen Einzelvergleichsmieten begrenzt (vorher nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetz 20 Prozent, aber ineffektiv). Die Landesregierungen sind ermächtigt worden, die entsprechenden Gebiete für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren durch Rechtsverordnung zu bestimmen (§ 556d BGB-E).[17]

Laufende Mietverhältnisse sind von der neuen Regelung nicht betroffen. Insbesondere müssen Mieten in laufenden Mietverträgen nicht gesenkt werden.

Außerdem ist das Mietniveau, das im Einzelvertrag mit dem Vormieter bereits erreicht wurde (die sogenannte „*Vormiete*“), unabhängig davon, wie weit die Vergleichsmiete überschritten wird, „geschützt“ (§ 556e Abs. 1 BGB-E). Also kann bei einer Anschlussvermietung das bereits erreichte Mietniveau beibehalten werden. Das bei dieser Gestaltung offensichtliche Nachweisproblem hat der Gesetzgeber durch eine *Auskunftspflicht* des Vermieters gegenüber dem Mieter „über diejenigen Tatsachen (…), die für die Zulässigkeit der vereinbarten Miete (…) maßgeblich sind“, zu entschärfen versucht (§ 556g Abs. 1 BGB-E).

Weitere Ausnahmen von der Mietpreisbremse gelten für Neubauwohnungen bei der erstmaligen Vermietung sowie für umfassend modernisierte Wohnungen bei der Wiedervermietung (§ 556f BGB-E). In diesen Fällen kann der Mietpreis innerhalb der weit gezogenen strafrechtlichen Grenzen (Mietwucher, § 291 Strafgesetzbuch) frei vereinbart werden. Außerdem kann der Vermieter sich im Falle einer Anschlussvermietung gegebenenfalls auf die höhere Vormiete berufen.

Mit diesen Ausnahmen sollten negative Auswirkungen auf die Investitionsanreize für Neubauten und Modernisierungen vermieden werden. Bei steigenden Mieten ergibt sich aber doch eine Beeinträchtigung der Investitionsanreize: Zum einen wird die Anpassungsdynamik der Vergleichsmiete als solcher durch die Mietpreisbremse gedämpft, und zum anderen wird die Vormiete irgendwann unter der Marktmiete liegen, die nach dem alten Recht bei Wiedervermietungen verlangt werden konnte. Also sinkt *ceteris paribus* die Rendite entsprechender Investitionen.[18]

Aus Sicht der Mieter führen die neuen preisrechtlichen Regeln zu einer erheblichen Verletzung der Prinzips „gleiche Miete für gleichen Wohnwert“. Was der einzelne Mieter zu zahlen hat, hängt nun auch ganz wesentlich vom Zeitpunkt der Anmietung (vor oder nach Inkrafttreten der Mietpreisbremse) und von der mietvertraglichen Vorgeschichte der angemieteten Wohnung ab. Das erscheint willkürlich.

Ob mit den vorgesehenen Regeln tatsächlich eine effektive Begrenzung der Neuvertragsmieten erreicht werden kann, hängt davon ab, inwieweit sie eingehalten werden. Die nachfolgenden Überlegungen stehen unter der Voraussetzung,

---

[16] *Koalitionsvertrag* (2013), 115.

[17] Für den Gesetzesentwurf siehe *BMJV* (2014).

[18] Ähnlich auch *Kholodilin/Ulbricht* (2014), 326, die gleichfalls eine entsprechende Antizipation auf Seiten der Vermieter annehmen.

dass sich die Vertragsparteien buchstabengetreu an das Gesetz halten. Soweit dies nicht der Fall ist, treten die beschriebenen Auswirkungen nur in abgeschwächter Form ein.

Die engere Begrenzung der Mieten in Gebieten mit einem besonders großen Wohnungsdefizit bringt eine wesentliche Beeinträchtigung der Signalfunktion der Mietpreise mit sich.[19] Die Senkung der Renditeerwartungen wirkt als ein kontraproduktives *Investitionshemmnis* auf die Neubautätigkeit. Wir sollten nicht vergessen, dass regionale Wohnungsdefizite nur durch zusätzliche Wohnungsfertigstellungen[20] oder eine abnehmende Haushaltszahl, nicht aber durch regulatorische Eingriffe in die Mietpreisbildung geheilt werden können. Und außerdem beeinträchtigt die Mietpreisbremse die Zuteilungsfunktion der Wohnungsmieten, indem sie die Mietdifferentiale etwa zwischen zentralen und peripheren Lagen verzerrt.21 Sie begrenzt also nicht etwa die Nachfrage in den Brennpunkten des Wohnungsbedarfs, sondern wirkt im Gegenteil gerade dort nachfragesteigernd.[22] Das dürfte im Zweifel zu Lasten der Mietergruppen gehen, die auch ohne Mietpreisbremse schon Marktzugangsprobleme hatten. Mit Mietpreisbremse fehlen mehr Wohnungen als ohne!

Mit Simulationsrechnungen kann man zeigen, dass eine *effektive* Begrenzung der Neuvertragsmieten (in dem Sinne, dass sich wirklich alle daran halten) auf ein Niveau von lediglich zehn Prozent oberhalb der einschlägigen Vergleichsmieten einen wesentlichen Einfluss auf die Mietpreisbildung haben wird: die vor Einführung der Mietpreisbremse faktisch unbegrenzten Neuvertragsmieten waren das einzige dynamische Element in dem Anpassungsprozess der Vergleichsmieten an die Marktverhältnisse. Davon abgesehen ist das System selbstreferentiell und unadaptiv. Die Vergleichsmiete benötigt also ein bestimmtes Ausmaß an Marktspaltung und mit der neuen Mietpreisbremse würde sie ihre mittelfristige Marktorientierung weitgehend verlieren und zu einer administrierten Miete der ersten Generation degenerieren. Die von der preisrechtlichen Regulierung verursachten Funktionsstörungen, insbesondere die Unfähigkeit von mehr und mehr regionalen Wohnungsmärkten, wieder ins Gleichgewicht zurückzufinden, würden erheblich verschärft werden. Außerdem würde eine derart enge Mietbegrenzung den Druck auf die Vermieter in der Form von aufwendigen Modernisierungen und Umwandlungen in Eigentumswohnungen verstärken. Und nicht zuletzt wäre eine wachsende Bedeutung von Staffelmietvereinbarungen zu befürchten. Der Gesetzgeber hat dies erkannt und bereits Vorkehrungen getroffen, um diese „Ventile“ zu schließen – eine klassische Interventionskette im Sinne Hayeks.

---

[19] *SVR* (2013), 463. *Kholodilin/Ulbricht* (2014), 326, befürchten aufgrund der beeinträchtigten Signalfunktion der Mietpreise außerdem eine Verschärfung der Wohnungsmarktzyklen. Außerdem führe die politische Steuerung, die an die Stelle der Marktkräfte trete, zu einer Verunsicherung der Investoren.

[20] *SVR* (2013), 467.
Nicht zu vergessen Umwandlungen von Gewerbeeinheiten und Wohnungsteilungen.

[21] *DG HYP* (2013), 36.

[22] Unter anderem fördert dies auch die Entstehung von Schwarzmärkten (*Kholodilin/Ulbricht*, 2014, 323).

Auf der anderen Seite stellt das Vergleichsmietensystem zumindest vor Einführung der Mietpreisbremse eine mögliche Antwort auf bestimmte Formen des Marktversagens an den Wohnungsmärkten dar. Die vertragsspezifischen Investitionen der Mieter sind schützenswert[23], weil sie den Vermietern zusätzliche Preissetzungsspielräume eröffnen. Auch die niedrigen Elastizitäten von Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt können als Begründung für eine maßvolle Begrenzung der Mieten herangezogen werden. Eine vernünftige Lösung muss so aussehen, dass sowohl die Mieten in laufenden Verträgen als auch die neu vereinbarten Mieten im Sinne einer fairen Lastenteilung zwischen Insidern und Outsidern begrenzt werden, dies aber, ohne die mittelfristige Marktorientierung des Systems und seine Fähigkeit zur Markträumung in Frage zu stellen. Diesen Anforderungen wird die neue Mietpreisbremse nicht gerecht.

Aber hat der Gesetzgeber die neue Mietbegrenzung überhaupt effektiv gestaltet? Der gewählte rein zivilrechtliche Regulierungsansatz erscheint fragwürdig. Wahrscheinlich wird ein großer Teil der Mieter überhöhte Mietpreisforderungen bei Abschluss des Mietvertrages akzeptieren, aber später aus Konfliktscheu oder Unkenntnis der Tatsachen sein Recht nicht wahrnehmen, die Miete auf das gesetzlich zulässige Niveau zu senken.

V. Wiederherstellung der Balance zwischen Wohnungsbauförderung und Mietpreisrecht

Grundsätzlich wäre eine Standardisierung und Vereinfachung des deutschen Mietpreisrechtes mit dem Ziel der Steigerung der Transparenz angezeigt. Das betrifft besonders das Gebiet des Nachweises der Vergleichsmiete. Hier wäre eine Mietspiegelpflicht zumindest für größere Städte zu erwägen. Außerdem sollten einheitliche Vorschriften für die Aufstellung der Mietspiegel verbindlich gemacht werden, die allerdings genügend Raum für lokale Besonderheiten wie die Bestandszusammensetzung und die nötige Stichprobengröße lassen müssten.[24]

Zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen im letzten Herbst befand sich die deutsche Wohnungspolitik an einem Wendepunkt. Die sich verschärfenden Wohnungsdefizite in mehr und mehr Städten haben die Politik zum Handeln gezwungen. Die Antwort der dritten großen Koalition bestand aber hauptsächlich in einem Anziehen der Regulierungsschraube – dies vor dem Hintergrund eines bereits hochregulierten Systems. Zu einer spürbaren Erhöhung der Wohnungsbausubventionen, sei es zur Kompensation der verschärften Regulierungen oder um die Neubauinvestitionen räumlich zu lenken, hat man sich jedoch nicht durchringen können. Tatsächlich ist die Balance zwischen der Wohnungsbauförderung und dem Mietpreisrecht seit Abschaffung der wichtigsten Wohnungsbausubventionen im Jahre 2006 gestört und die neuen Regulierungen haben dieses Ungleichgewicht vergrößert.

---

[23] *SVR* (2013), 467. Siehe auch *Knappe/Funk* (1993), 62-4; *Kofner* (1996), 415 und allgemein zu Transaktionskosten des Wohnungswechsels *Smith* u.a. (1988), 47-9.

[24] *Kofner* (2014), 5.

Was jetzt Not tut, sind weniger neue Preisvorschriften, die den Mangel höchstens umverteilen, sondern zusätzliche Anreize für den Wohnungsneubau, also Subventionierung statt Regulierung. Instrumentell in Frage kommen dafür Abschreibungserleichterungen, Investitionszulagen und zinsverbilligte Wohnbaudarlehen. Alle Instrumente laufen jedoch Gefahr, an angespannten Märkten die städtischen Bodenpreise noch weiter nach oben zu treiben. Um wirksame Anreize für eine verstärkte Neubautätigkeit zu setzen, müsste daher außerdem:

– das Angebot an Wohnbauland ausgeweitet und das vorhandene Bauland effektiver genutzt werden[25] (zum Beispiel durch die Mobilisierung von Konversionsflächen oder Hochhausbebauung) und
– die Baukostenentwicklung wirksam begrenzt werden (zum Beispiel durch Prozessinnovationen, Steuererleichterungen oder den Abbau von Bauvorschriften).[26]

In Zukunft muss die Wohnungspolitik angesichts der langsamen Anpassungsreaktionen an den Wohnungsmärkten viel stärker präventiv handeln als in der Vergangenheit. Wir müssen von der Wohnungspolitik viel mehr verlangen als nur die nachträgliche Verteilung von Regulierungspflastern. Eine angebotsorientierte Wohnraumpolitik muss rechtzeitig und räumlich treffsicher für wirtschaftliche Investitionsanreize und Ressourcen (Land, Baukapazität) sorgen. Die Angebotsausweitung sollte von einer „Transparenzoffensive" begleitet werden.[27] Die Wohnungspolitik kann und darf dieser Verantwortung nicht ausweichen, denn inzwischen hat die Regulierungsintensität ein Ausmaß angenommen, welches der Politik die Hauptverantwortung für die Marktergebnisse zuordnet.

---

[25] Auch *Michelsen* (2013) sieht die zu geringe Baulanderschließung in attraktiven Lagen als Hemmschuh für die benötigten Investitionen in den Wohnungsneubau an (siehe dazu den Beitrag von *Mundt* in diesem Band, S. 207).

[26] Nach einer empirischen Studie der *Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V.* (2013) haben Änderungen in den gesetzlichen Anforderungen seit dem Jahr 2000 den stärksten Einfluss auf die Kosten im Wohnungsbau genommen, darunter besonders die Mehrwertsteuererhöhung 2007, die beständigen Erhöhungen der Grunderwerbsteuer, die Verschärfungen der Energieeinsparverordnung 2002 und 2009 und die neuen Anforderungen an das barrierefreie Bauen.

[27] *Kholodilin/Ulbricht* (2014), 327, denken hier an eine flächendeckende und einheitliche amtliche Wohnungsmarktberichterstattung.

Im Auftrag der Kommunen

Helmut Mödlhammer

Gemeinden und Wohnbau

I. Wohnen ist reale Gemeindekompetenz

Der Kompetenzbereich der Gemeinden orientiert sich in der Realität ungleich öfter an den faktischen Problemen der Bürgerinnen und Bürger als an den gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen der Bundesverfassung und Gemeindeordnungen. Das Thema „Wohnen" macht dabei keine Ausnahme.

Zu den häufigsten Sorgen und Anliegen der Menschen, mit denen sie sich an ihre Gemeinde wenden, gehört seit Jahrzehnten die Wohnungsproblematik. „Haben Sie eine Wohnung für mich?", „Wissen Sie vielleicht ein leistbares Baugrundstück?", „Wird in Ihrer Gemeinde in der nächsten Zeit ein Wohnbauprojekt fertig?", „Kennen Sie jemanden, bei dem wir wenigstens für ein paar Monate Unterkunft finden?" – jeder Bürgermeister, jede Bürgermeisterin hat diese Fragen schon häufig gestellt bekommen – von Familien, jungen Paaren, alleinstehenden Bürgern, meistens hoffungsvollen und manchmal auch verzweifelten Menschen. Es sind Menschen, die ein Stück Heimat suchen, einen Boden, in dem sie Wurzeln schlagen können, einen Lebensmittelpunkt für sich und ihre Familien; Menschen, die manchmal in einer schwierigen, sogar existenzbedrohenden Situation stecken; Menschen, für die das Zuhören, das Ausredenlassen auf der Gemeinde wichtig ist – denen wir aber dennoch oft nicht helfen können.

II. Recht auf Wohnen

Es ist gut, dass das *Recht auf Wohnen* seinen Eingang in die unterschiedlichsten Grundrechtskataloge und Verfassungen gefunden hat – beginnend von Franklin D. Roosevelts *Second Bill of Rights* aus dem Jahr 1944 bis zu Artikel 16 der *Europäischen Sozialcharta* aus dem Jahr 1966 – ein Dach über dem Kopf wurde dadurch allein niemandem ermöglicht – weder in New York noch in Oberpullendorf. Gebäude aus Worten kann man nicht beheizen, an Paragraphen kann man keine Küchenkastln festschrauben.

Gesellschaft, Politik und Wirtschaft haben für das Grundbedürfnis der Menschen nach leistbarem und (annähernd) qualitätsvollem Wohnen eine Unmenge von (annähernd) brauchbaren und weniger brauchbaren Lösungsansätzen gefunden. Diese variieren nach Zeitgeschichte, nationaler bzw. regionaler Wohnbaupolitik oder einfach den schlichten Gesetzmäßigkeiten der Marktwirtschaft. Während vor allem in Wien von Beginn des 20. Jahrhunderts bis in die 1980er Jahre der „Gemeindebau" ein durchaus wirksames Mittel war, um kostengünstigen Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten zu ermöglichen, ist das heutige System der sozialen Wohnversorgung von einer engen Verflechtung zwischen den bundesländerweise unterschiedlichen Wohnbauförderungsmodellen und den gemeinnützigen Wohnbauträgern und Genossenschaften geprägt. Der private Wohnbau kam abseits von Einfamilienhäusern nahezu völlig zum Erliegen und erlebt erst in jüngster Vergangenheit wieder einen Aufschwung.

III. Regional unterschiedliche Herausforderungen

Wie überall in der Welt, polarisiert und emotionalisiert das Thema Wohnen nicht nur, es stellt sich örtlich und regional sehr unterschiedlich dar. Während die Ballungsräume den großen drei Hauptlasten des rasanten Zuzugs – knapper Wohnraum, überforderte Verkehrssysteme und gesellschaftliche Isolation – Tribut zollen müssen, leeren sich viele Landgemeinden; manche schleichend, manche rasch. Und oft sind es die Ortskerne, in denen der Verfall zuerst sichtbar wird, weil dort weniger Häuser verkauft, weitergegeben oder saniert werden. Die Jungfamilien siedeln sich – wenn möglich – außerhalb der Ortskerne an. Ob Gewinner- oder Verlierer-Gemeinden in einer mobilen Gesellschaft: die Herausforderungen gleichen sich darin, dass die Unterschiede innerhalb der Ortschaften zunehmen. Der Erhalt annähernd gleichwertiger Lebens-, Arbeits- und Wohnungsbedingungen, unabhängig davon, ob die Menschen auf dem Land oder in der Stadt zu Hause sind, ob sie in der Südsteiermark oder im Wiener Ballungsraum leben, ist ein schönes Idealbild, Lebensrealität war es nie und wird es auch in Zukunft nicht sein. Trotz vieler (gut gemeinter) Bemühungen, die Diversifizierung zwischen Stadt und Land umzukehren oder wenigstens zu verzögern, sind die Erfolge mäßig. Der Umstand, dass es sich dabei um kein spezifisch österreichisches, sondern ein europäisches Phänomen handelt, ist tröstlich, hilft aber wenig. Die betroffenen Gemeinden wissen, dass es letztlich auch in ihrer Verantwortung liegt, ob sie dieser Entwicklung mit Resignation oder Innovation begegnen. So oder so – die Gemeinden verbindet mit dem Wohnbau eine nahezu schicksalshafte Gemeinsamkeit.

IV. Baulandbeschaffung

Die „Bereitstellung", das heißt die Widmung, von Grund und Boden für den Wohnbau, aber auch Gewerbe und Industrie im Rahmen der örtlichen Raumplanung, ist eine der kommunalen Schlüsselaufgaben. Die Ressource „Boden" ist knapp, umso wirkungsvoller für den Wohnungsmarkt ist jede Neuausweisung, jeder Lückenschluss. Die Neuausweisung von Bauland ist in vielen

Gemeinden aber nur noch sehr eingeschränkt möglich. Österreich ist mit einer Gesamtfläche von knapp 83.900 km² ein kleines Land. Große Teile sind auf Grund alpiner Lagen bzw. Gefahren oder der Lage in hochwassergefährdeten Gebieten für Bebauungszwecke nicht verfügbar. Obwohl der Traum der meisten Österreicherinnen und Österreicher – ein Haus im Grünen – immer seltener in die Lebensrealität umgesetzt werden kann, steigt die Flächeninanspruchnahme (und damit die Flächenversiegelung) immer noch stärker als die Bevölkerungsentwicklung an. Die Feststellungen des Umweltbundesamtes sind alarmierend: zu den bestehenden 4.450 km² Verkehrs- und Bauflächen in Österreich kommt ein Verbrauch für Siedlungs- und Verkehrstätigkeit von elf Hektar und ein Gesamtflächenverbrauch von 20 Hektar hinzu (inkl. Sportflächen, Abbauflächen usw., Durchschnitt 2007–2010) – nicht jährlich, monatlich oder wöchentlich, sondern täglich.[1]

„Unterstützt" werden die Gemeinden von einer eigenen Beratungsindustrie, die mit Bergen von unterschiedlichsten theoretischen Ansätzen die Abwanderung stoppen, Bauland mobilisieren oder Gewerbetriebe in die Gemeinden bringen sollen. Parallel dazu bringen die Landtage und Aufsichtsbehörden gebetsmühlenartig (meistens) gut gemeinte, selten aber effiziente Modelle in Umlauf, um Bauland für die Schaffung von Wohnraum zu mobilisieren. Vertragsraumordnung, Infrastrukturvorauszahlungen oder die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur aktiven Bodenpolitik sind nur einige Beispiele für Instrumente, mit denen die Kommunen nicht genutztes Bauland verfügbar machen sollen.

V. Leistbarkeit

Natürlich spielen auch die Baukosten eine enorm wichtige Rolle. So hat der Ärger über die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, die immer größere Löcher in unsere Budgets und unsere Ozonschicht fressen, in den letzten Jahren zu einem beeindruckenden Stimmungswandel und Technologieeinsatz in Richtung erneuerbarer Energien geführt. Hand in Hand damit ist eine eigene Beratungs- und Normierungsindustrie entstanden, die auch im Wohnbau eine immer größere (und teurere) Rolle spielt. Gemeinnütziger bzw. sozialer Wohnbau lebt vorwiegend davon, dass auch leistbar gebaut werden kann – eine absehbare Unmöglichkeit, wenn immer neue Richtlinien, Nachweise und Grenzwerte die Baukosten nach oben treiben.

Die Raumordnung und Infrastrukturplanung haben in Österreich in den letzten Jahrzehnten eine ganze Reihe neuer Entwicklungen mit- und durchgemacht. Auf der einen Seite steht der Einsatz neuer technischer Instrumente, wie z.B. geographische Informationssysteme, die uns nicht nur immer genauere, sondern auch umfangreichere Datenmodelle zur Verfügung stellen. Ihnen zur „Seite" stehen immer aufwendigere Prüfverfahren, der immer größere Druck zur Risikobegrenzung (v.a. bezogen auf Naturraumgefahren), aber auch die stärkere Einbeziehung von Kriterien wie Nachhaltigkeit oder Generationenverantwortung.

---

[1] *Umweltbundesamt* (2010), 190.

VI. Interessenabwägung

Diese neuen Technologien, immer aufwendigere Rechtsinstrumente und aufsichtsbehördliche Anforderungen an die örtliche Raumplanung haben einen Punkt nie wirklich „neutralisieren“ können: Raumordnung ist und war immer eine beinharte Interessensabwägung. Die Problematik, die wir als Gemeinden in der örtlichen und regionalen Raumplanung lösen sollen, beschränkt sich ja bei weitem nicht auf die Bereitstellung von Wohnbauland – es geht um Verkehr, Industrie, Gewerbe, um Erholungs- und Naturräume. Jeder möchte – braucht! – seinen Platz, beginnend vom grauen Schnabeltaucher bis hin zum internationalen Leitbetrieb; genug Platz, leistbaren Platz, geeigneten Platz! Für die Gemeinden ist das Problemfeld des Baulandes und der Bautätigkeit insgesamt mit einem Bündel an Folgen verbunden. Schließlich will ja jeder, dort wo er baut und dann lebt, einen Kanalanschluss haben, Wasser beziehen, Straßen haben, Straßenbeleuchtung, wenn möglich. Und Kindergarten, Schule und andere Einrichtungen sollen möglichst in der Nähe sein. Aber ohne Lärm bitte! Die Problematik könnte an tausenden, soll aber nur exemplarisch an einem Beispiel dargestellt werden:

Im Bundesland Salzburg gibt es – wie auch in den anderen Bundesländern – strikte Kriterien für die Neuausweisung von Bauland durch die Gemeinden. Um den Individualverkehr mit allen seinen problematischen Folgelasten im Umweltbereich in Zaum zu halten, darf dieses Bauland grundsätzlich nur im Abstand von 500 bzw. 1000 Metern zur nächsten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs ausgewiesen werden. Die damit verbundene „Fußläufigkeit“ soll die Nutzung des öffentlichen Verkehrs fördern und die Abhängigkeit vom – nicht nur volkswirtschaftlich – immer teureren Autoverkehr reduzieren. So weit, so gut, doch die Nähe zur nächsten Hauptverkehrsachse – bei der sich in der Regel der öffentliche Nah- (und Fern)verkehr abspielt – hat auch ihre Schattenseiten: Lärm, Feinstaub und nochmals Lärm. Fazit: ein gordischer Knoten, der sich in dieser oder einer ähnlichen Form Jahr für Jahr in hunderten österreichischen Gemeinden zusammenknotet.

Ob dies als Belastung oder als Herausforderung gesehen wird, ist nicht zuletzt eine Frage des Zugangs. Tatsache ist aber, dass die „klassischen“ Interessenskonflikte vor Ort zwar immer noch einen Hauptteil dieser politischen Herausforderung ausmachen, andererseits aber auch Reibungspunkte zwischen den unterschiedlichen Planungsebenen immer häufiger zum einen oder anderen Funkenschlag führen. Die Interessenskonflikte spielen sich auf zahllosen Schauplätzen ab: in Sachverständigengutachten, in aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren, Zonierungsplänen usw. So gerne wir in den Gemeinden Raumplanung auch als einen der zentralen Bestandteile aktiver Wohnungspolitik verstehen möchten: einfach ist das nicht!

Die Raumplanung, vor allem die ausreichende Verfügbarmachung von Wohnbauland, ist ein wichtiges Instrument der Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene, keinesfalls aber das einzige. Leistbares Wohnen ist ein eindeutig kommunales Thema, das nicht ausschließlich von den Gemeinden, keinesfalls aber ohne diese bewältigbar ist und bleiben wird. Der gemeinnützige Wohnbau leistet einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderung, gerade angesichts der knapper werdenden verfügbaren Flächen.

Thomas Weninger

Eine Initiative für leistbares Wohnen in Europa

I. Hintergrund

Die Etablierung des sozialen Wohnbaus im 20. Jahrhundert gilt zu Recht als wesentliche zivilisatorische Leistung mitteleuropäischer Politik. Der Begriff „*Sozialer Wohnbau*" bezeichnet jede Form des Wohnbaus, die von direkten oder indirekten öffentlichen Subventionen profitiert. Andere Definitionen stellen zum Beispiel auf die Steuerung der Zugänglichkeit (Einkommensgrenzen) oder die Rechtsform des Wohnungsproduzenten (Kommune, Gemeinnützige etc.) ab. In diesem Kontext ist jedoch der Subventionsbegriff relevant. Durch diese nationalen Zuwendungen wurde und wird die Aufmerksamkeit der Europäischen Union (unter dem Gesichtspunkt der „*Beihilfengewährung*") jedoch auch auf den Sozialen Wohnbau in den Mitgliedsstaaten gelenkt.

Die zentrale Wirkung des sozialen Wohnungssektors besteht darin, dass die enge Beziehung zwischen der individuellen Position auf dem Arbeitsmarkt und jener auf dem Wohnungsmarkt durchbrochen wird. Sobald ein leistungsfähiger sozialer Wohnbau (z.B. in Form einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft) existiert, bedeuten ein niedriges Erwerbseinkommen oder Erwerbslosigkeit nicht mehr automatisch unzureichende Wohnverhältnisse oder im Extremfall ein Abdriften in die Obdachlosigkeit. Soziale Ungleichheit am Wohnungssektor wird zwar nicht völlig aufgehoben, jedoch auf eine für die Allgemeinheit akzeptable Ausprägung reduziert. In dem Maß, in welchem eine Auflösung sozialer und gemeinnütziger Wohnungsbestände erfolgt, wird die individuelle Lage am Arbeits- bzw. Wohnungsmarkt wieder stärker miteinander verknüpft.[1]

[1] *Häußermann* (1998).

In Österreich bildet die öffentliche Wohnbauförderung ein unverändert wichtiges Instrument der Wohnungspolitik, das durch eine enge Verbindung mit einem intakten gemeinnützigen Wohnungssektor zusätzlich an Wirksamkeit gewinnt. Ebenso behält die österreichische Wohnungs- und Wohnbauförderungspolitik ihre Mittelschichtorientierung bei und verzichtete auf den Übergang zu einem residualen Fürsorgemodell zugunsten einkommensschwacher sozialer Gruppierungen.

Allerdings kann sich auch Österreich von der allgemeinen Dynamik der Erwerbsgesellschaft in Europa nicht abkoppeln. Daher durchläuft die Gruppe jener Erwerbstätigen in prekären Beschäftigungsverhältnissen auch in Österreich eine quantitative Expansion. Obwohl präzise Informationen zur Einkommensentwicklung und sozialen Situation nicht verfügbar sind, zeichnet sich für diese Gruppe eine deutliche Öffnung der Mietpreis-Einkommensschere ab. D.h. bei Haushalten mit prekären Arbeitsverhältnissen tragen Mietaufwendungen, die Fixkosten sind, zur Verschärfung von schwankenden, in ihrer längerfristigen Entwicklung nicht zuverlässig kalkulierbaren Erwerbseinkommen bei. In der Entwicklung tragfähiger Strategien, die auch prekär Beschäftigten den Zugang zu modernen Wohnstandards sichern, liegt eine zentrale Herausforderung für die Wohnungspolitik der Zukunft.[2]

II. Situation des Sozialen Wohnbaus in Europa

Es ist festzustellen, dass sich zahlreiche EU-Bürgerinnen und EU-Bürger keinen angemessenen Wohnraum leisten können. Im Jahr 2010 waren 5,7% der europäischen Bevölkerung obdachlos,[3] obwohl laut der revidierten Fassung der Sozialcharta des Europarates die Obdachlosigkeit mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abgebaut werden soll. 17,9% lebten in überbelegten, gesundheitsgefährdenden bzw. menschenunwürdigen Wohnungen und 10,1% der Haushalte mussten für ihren Wohnraum mehr als 40% ihres verfügbaren Einkommens ausgeben.

Von den Mitgliedstaaten wird als Ergänzung zu dem auf dem privaten Markt spontan erhältlichen Wohnraum ein paralleles Angebot an *Sozialwohnungen* definiert und organisiert. Diese werden zu besonderen Konditionen bereitgestellt, im Wesentlichen von Kommunen oder eigens hierfür gegründeten gemeinnützigen Unternehmungen, aber auch von Privatinvestoren – natürlichen oder juristischen Personen, die hierzu bevollmächtigt und von nationalen, regionalen oder lokalen Behörden subventioniert werden.

In allen Mitgliedstaaten außer Griechenland gibt es Sozialwohnungen. 25 Millionen europäische Haushalte wohnen in einer Sozialwohnung, für die die Bedingungen für den Zugang und den Preis direkt von den Behörden der Mitgliedstaaten festgelegt werden.

Dieses parallele Wohnraumangebot trägt aufgrund seiner Stabilität und der Preiskontrolle insbesondere dazu bei, das Ausmaß der Immobilienmarktzyklen zu begrenzen. So sind jene Mitgliedstaaten mit einem großen Bestand an Sozial-

2 *Stöger* (2008), 27-36.

3 *Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss* (o.J.).

wohnungen von Immobilienblasen und deren gesamtwirtschaftlichen Folgen verschont geblieben.

Vom Unvermögen des Wohnungsmarkts, dem gesamten Wohnraumbedarf gerecht zu werden, sind nicht nur Menschen betroffen, die gar keinen Zugang zu Wohnraum haben, sondern auch die Bewohnerinnen und Bewohner gesundheitsgefährdender, unangemessener oder überbelegter Wohnungen sowie auch diejenigen, die den Großteil ihres Einkommens für die Zahlung ihrer Miete oder der Monatsrate für ihren Kredit aufwenden.

Dieser Wohnraumbedarf variiert stark von einem Mitgliedstaat zum anderen und innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten, zwischen den Bundesländern im Westen und denjenigen im Osten, zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und innerhalb der städtischen Gebiete wiederum zwischen den Innenstädten und den Vororten.

III. Internationale und europäische Grundlagen

1. Rechtsquellen

Das Recht auf Wohnung ergibt sich aus einer von den Mitgliedstaaten eingegangenen internationalen Verpflichtung, der die Europäische Union Rechnung tragen muss. Dieses Recht wird einerseits in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen* anerkannt. Ihr zufolge hat jeder „das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen“.[4]

In der *revidierten Fassung der Sozialcharta des Europarates* heißt es weiter: „Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind, den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern, der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen [sowie] die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind“.[5]

In der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* heißt es: „Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“.[6]

Diese Rechte werden in den meisten Mitgliedstaaten in Form von *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* (DAWI) entsprechend Artikel 36 der Grundrechtecharta ausgeübt: „Die Union anerkennt und achtet

[4] Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen.
[5] Art. 31 der revidierten Sozialcharta des Europarates.
[6] Art. 34 (3) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01).

den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern".[7]

Gemäß Artikel 106 (2) des *Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AUEV) und sofern der universelle Zugang zu Wohnraum als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingeordnet wird, „unterliegen die mit der Erbringung dieser Dienstleistung beauftragten Unternehmen den gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften sowie dem Verbot und der Kontrolle staatlicher Beihilfen nur insofern, als die Anwendung dieser Bestimmungen nicht die Erfüllung der ihnen von nationalen, regionalen oder lokalen Behörden übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert".

Gemäß dem *Protokoll Nr. 26 zum Lissabon-Vertrag* „fällt die Bereitstellung, Erbringung, Finanzierung und Organisation der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen, regionalen oder lokalen Behörden, die in diesem Bereich über großen Ermessungsspielraum und demokratische Entscheidungsfreiheit verfügen". In diesem Protokoll wird den Mitgliedstaaten u.a. auferlegt, für ein hohes Niveau in Bezug auf die Bezahlbarkeit zu sorgen und einen universellen Zugang zu diesen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu fördern.

Im *Beschluss der Europäischen Kommission vom 20. Dezember 2011* über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (das sog. *Almunia-Paket 2011*) „wird die Bereitstellung von bezuschussten Sozialwohnungen auf benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen beschränkt, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen."[8]

Unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip wendet sich eine große Zahl von Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel die Niederlande, Belgien, Frankreich und Österreich, gegen die „*Einmischung*" der Europäischen Kommission in die Ausgestaltung der nationalstaatlichen Wohnbauförderungssysteme und weist die „*Anmaßung*" der Kommission zurück, den sozialen Wohnbau nur auf besonders benachteiligte soziale Gruppen zu reduzieren, sondern macht auch auf die vielfältigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Funktionsweisen des sozialen Wohnbaus aufmerksam. Ein gut ausgebauter sozialer Wohnbau diene nicht nur der Deckung des Wohnungsbedarfs „*breiter Bevölkerungsschichten*" und fördere dadurch den sozialen Zusammenhalt und Teilhabe, sondern trage auch zur Ankurbelung der Wirtschaft bei, verbessere die Mobilität der Arbeitskräfte, sorge durch seine hohe Sanierungstätigkeit für ökologische Impulse und hemme das Entstehen von Immobilienblasen, womit ihm auch die Rolle eines makroökonomischen Stoßdämpfers („Shock Absorber") zukomme. Das EU-Parlament leitet daraus u.a. die Forderung nach „*Mindestquoten für den sozialen Wohnraum*" ab.[9]

---

[7] Ebd., Art. 36.
[8] Erwägungsgrund 11 Beschluss der Europäischen Kommission, (2012/21/EU)
[9] *Streimelweger* (2013).

Da die Daseinsvorsorge und damit auch der Soziale Wohnbau sozialen Charakter besitzt, ist die Kommission in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass *sozialer Wohnraum in direktem Bezug zu den Bedürftigen oder sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen definiert werden muss* und nicht je nach den vielfältigen Wohnraumbedürfnissen, wie sie auf den lokalen Wohnungsmärkten zum Ausdruck kommen.

Die Kategorisierung des sozialen Wohnungsbaus als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch die Mitgliedstaaten unterliegt somit nur einer Prüfung auf offensichtliche Fehler seitens der Europäischen Kommission unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union.

Die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission in Bezug auf die Prüfung auf offensichtliche Fehler hat daraufhin einige Mitgliedstaaten veranlasst, Modifizierungen in ihrer Politik zur Organisation und Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus vorzunehmen, und zu Rechtsstreitigkeiten geführt.

Dies gibt natürlich permanent Anlass zu Konflikten zwischen der Kommission und einigen Mitgliedstaaten, nationalen Sozialwohnungssektoren und Vertretern der Mieter von Sozialwohnungen, die mit dieser Sicht der Kommission nicht einverstanden sind, während andere Mitgliedstaaten ihr zustimmen.

EU-Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia hat sein Augenmerk auf den sozialen Wohnbau gelenkt, dies jedoch nicht unter dem Blickwinkel einer „*sozialen Stadt*“, sondern streng unter dem Fokus des Wettbewerbsrechts. Deshalb dringt Almunia darauf, die Förderungen einzuschränken. Künftig soll die Einkommensgrenze für Familien mit einem Anspruch auf eine geförderte Wohnung von 38.000 Euro auf 33.000 Euro pro Jahr sinken – mit entsprechenden Folgen.

2. Länderbeispiele

In den *Niederlanden* hat die Anwendung dieser Entscheidungspraxis zum Ausschluss von nahezu 650.000 Haushalten vom Zugang zu sozialem Wohnraum geführt, die nach den Maßstäben der Europäischen Kommission über ein zu hohes Einkommen verfügen, um Anspruch auf eine Sozialwohnung zu haben, in der Praxis aber nicht wohlhabend genug waren, um sich Wohnraum zu Marktbedingungen leisten zu können.

Für den niederländischen Sozialwohnungssektor bedeutet diese Entscheidung die Abkehr von ihrer breiten Definition des sozialen Wohnbaus. Es schließt rund ein Viertel der heutigen Mieter vom sozialen Wohnungsbestand aus, womit die soziale Durchmischung der Wohnquartiere insgesamt zur Disposition steht.

In *Schweden* haben sich die Behörden geweigert, diese Entscheidungspraxis anzuwenden, und den sozialen Wohnungsbau aus den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ausgeklammert, was dessen Finanzierung in Form von Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand in Frage stellt, welche als einzige mit dem im Vertrag verankerten Grundsatz des Verbots staatlicher Beihilfen vereinbar sind.

In *Frankreich* hat der Verband der Immobilieneigentümer (*Union nationale de la propriété immobilière*) bei der Europäischen Kommission Beschwerde gegen den französischen Staat eingelegt, insbesondere mit der Begründung, dass

die Einkommenshöchstgrenzen für den Zugang zu sozialem Wohnraum zu hoch seien und es nicht ermöglichten, der Entscheidungspraxis der Kommission zu entsprechen.

Auch in diesem Fall empfahl die Kommission eine Herabsetzung der Einkommensgrenzen. Im Unterschied zur niederländischen weigert sich die französische Regierung allerdings, der Aufforderung aus Brüssel nachzukommen. Die Folgen wären schwerwiegend: Angesichts dessen, dass nur 4% von insgesamt 4,5 Millionen betroffenen Bewohnern aufgrund eines höheren Einkommens eine „*Fehlbelegungsabgabe*“ (surloyer) bezahlen, zeigt sich schnell, dass eine Erhöhung der Zugangsschwelle durch eine Reduktion der Einkommensgrenzen eine Vielzahl an Haushalten aus dem geförderten Wohnungssegment drängen würde und sie sich über den wesentlich teureren privaten Wohnungsmarkt wohnversorgen müssten. Zurzeit stehen 1,3 Millionen Franzosen auf den Wartelisten für eine Sozialwohnung, 3,6 Millionen sind „*mal-logés*“, leben also in prekären Wohnverhältnissen.

An *Österreich* hat die Europäische Kommission im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens 2012 eine Anfrage gerichtet, in der sie wissen wollte, ob es zutrifft, dass in Österreich (konkret: im Bundesland Salzburg) arbeitende Grenzarbeitnehmer mit Wohnsitz im Ausland keinen Anspruch auf Wohnbauförderung haben und auch kein Anspruch für im Ausland gelegene Wohnungen und Wohnhäuser existiert. Die Europäische Kommission hält diese Regelungen wegen des Verstoßes gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Kapitalverkehrsfreiheit für nicht mit dem Unionsrecht vereinbar.

Der behauptete Zusammenhang – ein Grenzarbeitnehmer zahlt in Österreich Wohnbauförderungsbeitrag, im Gegenzug erhält er Anspruch auf Wohnbauförderung – wurde von der Republik Österreich bestritten. Dies mit der Begründung, dass die Wohnbauförderungsgesetze der Bundesländer generell keinen Rechtsanspruch auf Wohnbauförderung vorsehen würden, die Dotierung sowie Höhe der Wohnbauförderung unabhängig von der Beitragsleistung (seit 1996 ist die Mittelaufbringung der Wohnbauförderung vom Wohnbauförderungsbeitrag abgekoppelt) erfolge und überdies nur Personen mit einem Wohnobjekt im Inland in den Genuss von Fördermitteln kommen könnten (Territorialitätsprinzip).

3. Sozialer Wohnbau – nationale Kernangelegenheit

Dass sich die EU trotz nationaler Kompetenz („Subsidiaritätsprinzip“) Zutritt in die Wohnungspolitiken der Mitgliedsstaaten verschafft, wird durch zahlreiche Quermaterien und die das Wohnungswesen berührende Gesetzgebung ermöglicht.

Als weitere EU-Materien, die einen Zutritt der EU-Kommission in die Wohnungspolitik der Mitgliedsstaaten durch die Hintertür ermöglichen, lassen sich das Vergaberecht, Kapitalmarktregeln, Niederlassungsfreiheit, Umwelt- und Energiepolitik und aufgrund der jüngsten Immobilienkrisen in manchen EU-Ländern auch makroökonomische Überwachungsmechanismen und Aufgaben im Bereich der sozialen Kohäsion, die auch die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten ins Visier nehmen, anführen.

Dieser Sichtweise fehlt das Verständnis der komplexen Funktionalität der unterschiedlichen Systeme des sozialen Wohnbaus und sie blendet die Zusammenhänge auf den Wohnungsmärkten sowie deren Bedeutung für die gesamte Wirtschaft bzw. den gesellschaftlichen Kontext aus und beschränkt sich auf eine überholte neoliberale Markt-Staat-Dichotomie, die die Existenz eines dazwischen liegenden Dritten Sektors in Gestalt des genossenschaftlichen bzw. gemeinnützigen Wohnbaus außer Acht lässt.

IV. Initiativbericht für ein leistbares Wohnen in Europa

Als Unterstützung des Berichts des Europäischen Parlaments[10] über den sozialen Wohnungsbau in der Europäischen Union wurde vom Wiener Bürgermeister Dr. Michael Häupl und Wohnbaustadtrat Michael Ludwig am 26. November 2013 die Initiative zur „*Erhaltung und für den Ausbau eines sozialen und nachhaltigen Wohnbaus in Europa*“ vorgestellt. Diese Resolution wurde bisher von 30 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern europäischer Städte (Stand: Juli 2014) unterschiedlicher Parteizugehörigkeit unterzeichnet. Der Präsident des Österreichischen Städtebundes, Bgm Dr. Michael Häupl will sie als sachliche demokratische Initiative abseits von Parteigrenzen und in aller Befürwortung der Europäischen Union verstanden wissen. Er erläuterte:

„Wir wollen keine soziale Segregation, sondern soziale Durchmischung. Alle Verantwortlichen sollten daran interessiert sein, dass es in ganz Europa für alle Menschen leistbare Wohnungen gibt. Die Lebensqualität zu erhalten und zu steigern, genügend Platz und Grünraum bereit zu stellen – und das bei wachsenden Bevölkerungszahlen – ist der größte Drahtseilakt der Zukunft.“

Neben Wien und Graz haben sich zum Beispiel auch die Stadtoberhäupter von Amsterdam, Berlin, Budapest, Den Haag, Dublin, Kopenhagen, Paris und Zagreb für den Erhalt sozialen Wohnbaus in Europa ausgesprochen. Diese und weitere europäische Städte fordern mit der verabschiedeten Resolution die Europäische Kommission auf, „*die Definition des sozialen Wohnbaus sowie die Entscheidung über die Form der Bereitstellung den Mitgliedstaaten und ihren Gebietskörperschaften zu überlassen*“.

Die Vielfalt Europas und seiner Gemeinden, Städte und Regionen sei eine Stärke und mache die besondere Qualität des europäischen Wohlfahrtsmodells aus. Jedenfalls seien „*qualitätsvolles und leistbares Wohnen für alle Menschen zu garantieren*“.

In Wien und anderen österreichischen Städten hat der soziale Wohnbau seit der Zwischenkriegszeit Tradition. Dieser erfolgreiche Weg soll weiter eingehalten werden. Zum Beispiel leben in 220.000 Gemeindewohnungen in Wien rund eine halbe Million Wienerinnen und Wiener. Zusammen mit den rund 200.000 geförderten Miet- und Genossenschaftswohnungen leben rund sechzig Prozent der Bevölkerung im geförderten oder preisgeregelten Wohnbau. Damit ist die Stadt Wien auch die weltweit größte Eigentümerin an Gemeindewohnungen.

---

[10] *Delli* (2013).

Wien wächst und ist mittlerweile nach Berlin die zweitgrößte deutschsprachige Stadt. Daher werden weiter so viele Wohnungen gebaut wie in keiner anderen deutschsprachigen Großstadt. Neben den Stadtentwicklungsgebieten am Stadtrand wie die Seestadt Aspern sind auch im innerstädtischen Bereich Wohnprojekte geplant und in Bau. Im Jahr 2014/15 werden die ersten 2.000 „Smart"-Wohnungen fertiggestellt, die aufgrund kompakter Aufteilung sehr günstige Mieten ermöglichen.

Aus diesem Grund ist es unabdingbar, dass die Kriterien für den sozialen Wohnbau im Sinne ihrer Eigenverantwortung von den Städten und Gemeinden selbst festgelegt werden können. Nur so kann auf regionale Bedingungen und Entwicklungen effizient reagiert werden.

V. Conclusio

Bereits mehr als zwei Drittel der Bevölkerung in Österreich und in Europa leben in Städten und Ballungszentren. Gerade in den europäischen und österreichischen Städten ist es erforderlich, auf künftige Entwicklungen und Trends entsprechend reagieren zu können. In den Ballungszentren und Wachstumsregionen wird ein spürbarer Mangel an Sozialwohnungen entstehen und es gilt, diesen wirkungsvoll zu bekämpfen.

Der Österreichische Städtebund hat schon von jeher ein klares Bekenntnis zum sozialen Wohnbau nach dem österreichischen Modell abgegeben. Hierzu wurde vom Österreichischen Städtebund und seinen Mitgliedern eine Resolution zum Sozialen Wohnbau erlassen. Das Ziel ist, dass das „Österreich-Modell" verbreitet und so zusätzlich internationale Unterstützung im eigenen Land bekommen soll.

Der soziale Wohnungsbau leistet einen aktiven Beitrag zur Verwirklichung gleich mehrerer Ziele der Europa-2020-Strategie und fördert im Rahmen flankierender Maßnahmen das Wirtschaftswachstum und die Attraktivität der Regionen. Insbesondere wird auf daraus entstehende Investitionen und neue standortfeste Arbeitsplätze, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, das Engagement für den Klimaschutz und die Bekämpfung von Energiearmut abgezielt.

Peter Bußjäger

Wohnbauförderung im Kontext des österreichischen Föderalismus

I. Wohnbauförderung und Föderalismus: Ein Problemaufriss

Der Wohnbauförderung kommt im österreichischen Föderalismus große Bedeutung zu. Sie wird von Kritikern häufig als ein Instrument der Länder betrachtet, sich durch Vergabe der Förderungsmittel bei den Bürgern beliebt zu machen, obwohl die Wohnbauförderung zuweilen zweckverfehlend eingesetzt würde, Zersiedelung begünstige oder zu Marktverzerrungen führen würde.[1]

Eine andere Stoßrichtung der Kritik zielt auf die 2008 erfolgte Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderung ab. Damit sei es den Ländern möglich geworden, ihre Haushalte mit den Wohnbauförderungsmitteln zu sanieren oder – noch schlimmer – Spekulation mit denselben zu betreiben, statt sie dem eigentlichen Ziel der Wohnbauförderung zuzuführen.[2] Letzteres ist nunmehr auf Grund landesrechtlich verankerter Spekulationsverbote[3] nicht mehr zulässig.

---

[1] Siehe etwa *Seidl* (31.8.2010).

[2] Diese Kritik wurde sowohl von Interessenvertretungen der Wirtschaft als auch der Arbeitnehmer erhoben, mit dem Ziel, sicherzustellen, dass die Wohnbauförderungsmittel wieder ausschließlich dem Wohnbau zugutekommen, vgl. *APA* (6.1.2014) sowie die Aussendung der *Gemeinschaft Dämmstoff Industrie* (30.4.2013). Siehe auch die Ausführungen im Entschließungsantrag der Grünen für die Wiedereinführung der Zweckbindung der Wohnbauförderung 336 A(E) XXV.GP.

[3] Nach derzeitigem Stand (30.04.2014) sind in mittlerweile allen Ländern gesetzliche Spekulationsverbote verankert oder werden vorbereitet. Eine zwischen dem Bund und allen Ländern abgeschlossene Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über risikoaverses Verhalten der Gebietskörperschaften ist vom Nationalrat bisher nicht genehmigt worden. Eine bundesverfassungsrechtliche Grundlage für die Einbeziehung der Städte und Gemeinden, vertreten durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund, in die Vereinbarung wurde vom Nationalrat ebenfalls nicht geschaffen. Vgl. dazu *Mohr* (2014), 71ff.

Demgegenüber verweisen die Länder auf die ökonomische Bedeutung der Wohnbauförderung für die Bauwirtschaft, die Notwendigkeit, leistbaren Wohnraum zu schaffen und mittels Wohnbauförderung Klimaschutz zu betreiben. Der Kritik an der Aufhebung der Zweckwidmung kann entgegen gehalten werden, dass die Zweckbindung einem flexiblen und auf die tatsächlichen Notwendigkeiten bezogenen Mitteleinsatz entgegensteht.[4] Insgesamt scheinen mittlerweile auch die Länder eine Wiedereinführung der Zweckbindung zu akzeptieren, sie verlangen jedoch eine Abgeltung der ihnen nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel.[5]

II. Die föderalistische Bedeutung der Wohnbauförderung

1. Kompetenzrechtslage

Die Angelegenheiten der „Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung" bilden eine Ausnahme von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 11 Abs. 1Z 3 B-VG („Volkswohnungswesen") und fallen daher gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung.[6]

Die „Verländerung" der Wohnbauförderung war ein Resultat der Verfassungsnovelle BGBl. Nr. 146/1987. Sie fällt in eine Zeit, in der die Länder einige Erfolge erzielten, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen war, dass die „Pro Vorarlberg"-Bewegung 1979/1980 für einen gewissen föderalistischen Impuls sorgte.[7]

Verfassungsrechtlich hat die Kompetenzübertragung, insbesondere nachdem mit Art. VII der B-VG-Novelle 1988[8] eine geringfügige, über Art. 15 Abs. 9 B-VG hinausgehende, Erweiterung der Zivilrechtskompetenzen der Länder erfolgt ist, auf Grund welcher die Länder nunmehr auch eine Art eigenständiges Förderungszivilrecht schaffen können[9], keine großen Konflikte auftreten lassen. Die Landeskompetenz unterliegt nicht der „Versteinerung", der Ausnahmetatbestand stellt lediglich klar, dass die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsnovelle am 1. Jänner 1988 bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften nicht mehr zum Tatbestand „Volkswohnungswesen" zählen. Die Wohnbauförderungskompetenzen der Länder sind jedoch nicht auf die damals bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften beschränkt.[10]

---

[4] Siehe dazu beispielsweise *FGW* (2004).
[5] Vgl. dazu auch *APA* (5.1.2014).
[6] Vgl. *Bußjäger* (2001), 17f; *Bußjäger* (2003), 3.
[7] Vgl. *Bußjäger* (2005), 200.
[8] BGBl. 685/1988.
[9] Vgl. *Bußjäger* (2003), 15; *Gimpel-Hinteregger* (1989), 81ff.
[10] *Öhlinger* (1988), 34; *Bußjäger* (2001), 18.

2. Finanzen

So wenig umstritten sich der kompetenzrechtliche Inhalt der Wohnbauförderung heute darstellt, so heftig wird über ihre Finanzierung diskutiert. In der Praxis erweisen sich die Höhe und die Zweckbindung der vom Bund den Ländern zur Verfügung gestellten Wohnbauförderungsmittel als die entscheidenden Fragen.[11]

Aus Art. 3 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, bei der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung sowie bei der Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds[12] ergibt sich, dass der Bund verpflichtet ist, Zuschüsse an die Länder zu gewähren und dazu ein Gesetz zu erlassen (Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz).[13] Die Vereinbarung war Bestandteil der seinerzeitigen Übertragung der Wohnbauförderung an die Länder und sollte gewährleisten, dass den Ländern nicht nur die Kompetenz, sondern auch die dafür erforderlichen, bereits bisher vom Bund aufgewendeten Mittel zur Verfügung stehen sollten. Im Gegenzug wurde die Zweckbindung eingeführt (Art. 3 Abs. 2 der Vereinbarung).[14]

In der Folge wurde die Zweckbindung in den folgenden Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzen schrittweise gelockert, obgleich die seinerzeitige Vereinbarung unverändert blieb.[15] Da es sich um eine Maßnahme des Bundesgesetzgebers handelte, mit der eine aus der Vereinbarung resultierende Verpflichtung der Länder gegenüber dem Bund gelockert bzw. beseitigt wurde, stößt dieses Vorgehen auf keine rechtlichen Bedenken.

Mit dem FAG 2005 wurde der Zuschuss des Bundes in „Investitionszuschuss“ umbenannt und mit einer Verpflichtung der Länder verbunden, bei der Ausübung ihrer Wohnbauförderungskompetenz bestimmte Umweltschutzziele einzuhalten.[16] Mit dem FAG 2008 wurde der Zweckzuschuss in Ertragsanteile zugunsten der Länder ohne Zweckbindung umgewandelt, allerdings an die Voraussetzung geknüpft, dass zwischen den Ländern und dem Bund eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG abgeschlossen wird, die gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen definiert; mit dem Ziel der Erreichung der Klimaziele im Gebäudebereich gemäß der Österreichischen Klimastrategie.[17] Diese Vereinbarung ist am 13. August 2009 in Kraft getreten.

Die in den letzten Jahren auf Grund der oben angeführten (siehe Pkt. I.) Vorkommnisse laut gewordene Kritik an der Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderung könnte mit dem kommenden FAG (2016) zur neuerlichen Einführung einer Verpflichtung der Länder, die Wohnbauförderungsmittel nur

---

[11] Vgl. *Bußjäger* (2003), 4.
[12] BGBl. 390/1989.
[13] *Cede* (2012), 868.
[14] *Cede* (2012), 868.
[15] *Cede* (2012), 869.
[16] *Cede* (2012), 869.
[17] *Cede* (2012), 870.

für Wohnbaumaßnahmen einzusetzen, führen. Wie eine solche Bestimmung formuliert werden wird, lässt sich derzeit nicht verlässlich prognostizieren. In jedem Fall ist mit einer Einschränkung der Länder in ihrer Möglichkeit zur Disposition über die Wohnbauförderungsmittel zu rechnen. Die föderalistische Bedeutung der Wohnbauförderung wird damit freilich nicht wesentlich entwertet.

3. Wirkung

Die Wohnbauförderung ist eine der wenigen Möglichkeiten der Länder, aktiv Klimaschutzpolitik zu betreiben.[18] Das ist auch eine der wesentlichen Legitimationen der Wohnbauförderung jenseits der Bestrebungen, Wohnen leistbar zu halten. In den letzten Jahren wurde diesem Ziel wieder mehr Augenmerk geschenkt. Dies wird auch durch verschiedene Staatszielbestimmungen in den Landesverfassungen unterstrichen, in welchen beispielsweise von „Maßnahmen, die der Verbesserung des Wohnens und des Wohnumfelds dienen" (Oberösterreich), der „Schaffung und Erhaltung von angemessenen Wohnverhältnissen" (Salzburg) und „leistbaren Wohnmöglichkeiten" (Tirol), die Rede ist.[19]

Umgekehrt haben hohe Standards in der Wohnbauförderung auch zu einer gewissen Verteuerung des Wohnbaues geführt und damit die Staatsziele der Landesverfassungen unterlaufen.[20] Insgesamt stellt die Wohnbauförderung jedoch eine wichtige Abrundung und Ergänzung der Raumordnungskompetenzen der Länder dar, was allerdings auch notwendig macht, dass die Chancen, die die Wohnbauförderung dem innovativen Föderalismus bietet, auch tatsächlich wahrgenommen werden.

Dies unterstreicht, dass der Wohnbauförderung aus föderalistischer Sicht eine größere Bedeutung zukommt, als lediglich die Beliebtheitswerte der Länder bei der Bevölkerung zu heben. Einzuräumen ist allerdings, dass die Verantwortung der Länder für die Wohnbauförderung auch einen entsprechenden innovativen Gestaltungswillen voraussetzt. Kritik an mangelnder Effizienz und zweckverfehlenden Wirkungen (z.B. Zersiedelung!) ist ernst zu nehmen. Wenn sich die Länder weigern, auf diese Kritik einzugehen, setzen sie die Legitimation der Wohnbauförderung als Länderkompetenz aufs Spiel.

III. Kritik und Überlegungen zur Weiterentwicklung

Mit der grundsätzlichen Bereitschaft der Länder, zu einer Zweckbindung der Wohnbauförderung zurückzukehren – vorausgesetzt, Einnahmenausfälle würden kompensiert – würde die Wohnbauförderung wieder einer jener Transferleistungen angenähert, welche unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten grundsätzlich kritisch gesehen werden.[21] Sie sind nämlich nicht geeignet, einen sparsamen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu fördern,

---

[18] *Bußjäger* (2001), 21.
[19] Vgl. dazu *Sonntag* (2013), 226f.
[20] Siehe etwa *Vorarlberger Landes-Rechnungshof* (2012).
[21] *Pitlik* (2008), 427.

weil die Zweckbindung dazu führt, dass die Summen auch dann ausgegeben werden, wenn dies aus ökonomischen Gründen nicht angebracht ist, beispielsweise eine ohnehin schon überhitzte Baukonjunktur weiter angeheizt würde.

Eine Alternative zur Zweckbindung könnte die Überlassung der Disposition über die Höhe des Wohnbauförderungsbeitrages an die Länder sein. Dies würde ein Element der Steuerautonomie mit sich bringen und eine Zusammenführung der inhaltlichen Kompetenz mit der Verfügung über die Finanzmittel.[22]

Allerdings liegen die Erträge des Wohnbauförderungsbeitrages derzeit weit unter den tatsächlich als Wohnbauförderung zur Verfügung gestellten Mitteln.[23] Eine Übertragung des Wohnbauförderungsbeitrages auf die Länder könnte daher, unter der Voraussetzung, dass die für die Wohnbauförderung bereit stehenden Mittel nicht geschmälert werden sollen, den Bund weiterhin nicht aus seiner Verantwortung entlassen. Die Alternative, dass die Länder den Wohnbauförderungsbeitrag entsprechend erhöhen, ist insoweit unattraktiv, als es damit im Ergebnis zu einer weiteren Steuererhöhung kommen würde. Eine Lösung könnte allenfalls sein, dass der Bund die Steuern auf Einkommen um den Betrag senkt, den er sich durch den Entfall der Wohnbauförderungsmittel erspart, was wiederum die Länder in die Lage versetzen würde, den Wohnbauförderungsbeitrag entsprechend an die Bedürfnisse anzupassen. Damit könnte auch die Wohnbauförderung antizyklisch eingesetzt und ihre Wirkung optimiert werden.

---

22 *Bußjäger* (2003), 17; siehe auch *Matzinger* (2011), 135.

23 Der Ertrag des Wohnbauförderungsbeitrags betrug im Jahre 2013 nach Angaben des BMF € 890 Mio. Die Ausgaben der Wohnbauförderung betrugen 2012 ca. € 2,5 Mrd., *IIBW* (2013a), 21.

Andreas Oberhuber

Belegungsrechte der Kommunen

I. Einleitung

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben rechtliche Rahmenbedingungen, Umfang und inhaltliche Ausgestaltung von Aktivitäten der kommunalen Vergabe bzw. Zuweisung von im (zumindest überwiegenden) Gemeindeeigentum befindlichen sowie wohnbaugeförderten gemeinnützigen (bzw. vereinzelt auch gewerblichen) Wohnungsbeständen, sofern den Gemeinden förderrechtlich oder aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen Zuweisungsrechte eingeräumt sind.

Die gesellschafts- und sozialpolitische Bedeutung der kommunalen Wohnungsvergabe und -zuweisung von sozial gebundenem Wohnraum ist traditionell außerordentlich hoch, speziell in Hinblick auf Zielsetzungen einer sozialen und ethnischen Integration der österreichischen Wohnbevölkerung, nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Nettozuwanderung nach Österreich. Gerade die Gemeinden sind in der Regel gut informiert oder verfügen vor Ort über einen außergewöhnlichen Informationszugang zu beispielsweise interkulturellen oder sozialen Spannungsfeldern in den einzelnen Wohnungsbeständen und Wohnquartieren. Damit eröffnen sich entsprechende Einfluss- und Lenkungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Behebung von bestehenden Konflikten bzw. Vermeidung künftiger Spannungen durch Wohnungszuweisungen nach bestimmten Vergabekriterien.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen der kommunalen Wohnungsvergabe

Gemäß österreichischer Bundesverfassung[1] ist die Gemeinde ein selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben

[1] Art. 116 Abs. 2 B-VG.

und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.

Diese Bestimmung begründet somit die Gemeinde als Trägerin von Privatrechten. Die Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung zählen gemäß Art. 118 Abs. 2 B-VG ausdrücklich zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Der Ausdruck „innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze“ bedeutet, dass besondere Beschränkungen für die Gemeinde unzulässig sind. Nach der derzeitigen Verfassungslage gibt es für den Bund, die Länder und die Gemeinden eine uneingeschränkte Zuständigkeit zur Vollziehung in privatrechtlichen Handlungsformen.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs bedarf es für ein Handeln der Privatautonomie zwar inhaltlich keiner (besonderen) gesetzlichen Ermächtigung, allerdings sind gegebenenfalls gesetzlich bestimmte Grenzen zu beachten.[2] Daraus folgt, dass kommunale Wohnungsvergaberichtlinien nicht bereits mangels einer gesetzlichen Grundlage rechtswidrig sein können.

Weitere relevante Rechtsgrundlagen sind durch zwingende europäische und österreichische Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsgesetzgebung vorgegeben, wonach bestimmte Eigenschaften, wie ethnische Zugehörigkeit oder Geschlecht keinen Versagungsgrund auch im Rahmen der kommunalen Belegungsrechte darstellen dürfen. Dazu zählen beispielsweise:

– die EU-Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft,
– der Internationale Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte,
– die Charta der Grundrechte der EU,
– das Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, Gleichbehandlungs- und Landesantidiskriminierungsgesetze sowie
– nationale Gleichstellungsgesetze und das Datenschutzgesetz.

Der Erlass von Wohnungsvergaberichtlinien durch Gemeinden basiert nur selten auf einer spezifischen gesetzlichen Grundlage, was, wie ausgeführt, keinen Hinderungsgrund darstellt. Kommunale Vergaberichtlinien sind daher als verwaltungsinterne Selbstbindungsnormen oder privatrechtliche Willenserklärungen zu bewerten. Die seitens österreichischer Gemeinden erlassenen Wohnungsvergaberichtlinien weisen daher ebenso große inhaltlich-konzeptuelle Unterschiede auf wie die den Gemeinden zustehenden privatrechtlich vereinbarten oder (seltener) gesetzlich eingeräumten Zuweisungsrechte.

Bei Durchsicht der förderrechtlichen Normen (auf landesgesetzlicher Basis bzw. per Verordnungen) und diversen Richtlinien sind nur vereinzelt Regelungen zu kommunaler Wohnungsvergabe bzw. Zuweisungsrechten zu finden. Feststellbar ist generell ein deutliches Überwiegen fördervertraglicher Ermächtigungen vor fördergesetzlichen. Auf gesetzlicher Basis (und damit absolut wirkend) sind nur relativ selten Vergaberechte eingeräumt. Die Grundlage für entsprechende

[2] Vgl z.B. VfSlg 7717/1975; OGH 2. 6. 2009, 9 Ob 5/08p.

kommunale Kompetenzen (abgesehen von den ohnehin im eigenen Wirkungsbereich liegenden hinsichtlich der gemeindeeigenen Wohnungsbestände) sind daher meist die einzelnen Förderverträge mit v.a. gemeinnützigen Bauvereinigungen sowie privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Bauvereinigungen und Standortgemeinden.

In der Wohnungszuweisung bzw. Ausübung von Vorschlagsrechten gelten die in den Länderregelungen generell vorgesehenen Einschränkungen der Vergabe an einen begünstigten Personenkreis (Einhaltung von Einkommensgrenzen, dringender Wohn- bzw. Nutzflächenbedarf etc.). Abgesehen davon betreffen die primären kommunalen förderrelevanten Aufgabenstellungen (im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden) überwiegend die kostengünstige Bereitstellung von Grundstücken, die Einräumung von Baurechten oder auch Finanzierungsbeiträge zu anfallenden Aufschließungskosten.

In diesem Zusammenhang von Bedeutung ist weiters die Regelung des § 8 WGG (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1979), wonach gemeinnützige Bauvereinigungen grundsätzlich verpflichtet sind, die Vergabe von Wohnungen nicht auf bestimmte Personen bzw. eine bestimmte Personenanzahl oder einen bestimmten Personenkreis einzuschränken. Eine Ausnahme ist u.a. vorgesehen, wenn die Bauvereinigung „eine bestimmte Anzahl von Wohnungen an Personen überlässt, die von einer Gebietskörperschaft namhaft gemacht werden“.[3] Darüber hinaus ist im Zuge der Vergabe die Einhaltung von objektiven Gesichtspunkten (v.a. Wohnungsbedarf, Haushaltsgröße, Einkommensverhältnisse) verpflichtend vorgesehen.[4]

Im Einzelnen können folgende spezielle Wohnbauförderungsregelungen auf Länderebene festgestellt werden[5]:

Kärnten

Verzicht auf Förderungskündigung bei Vermietung von geförderten Eigentumswohnungen und Eigenheimen, sofern die Wohnung „an eine von der Gemeinde, in welcher die betreffende Wohnung liegt, vorgeschlagene, in dieser Gemeinde als wohnungssuchend bezeichnete begünstigte Person auf mindestens drei Jahre zu einem Preis vermietet wird, der den Kategoriemietzins für eine Wohnung der Ausstattungskategorie A nach dem Mietrechtsgesetz nicht übersteigt.“[6]

Niederösterreich

„In die Zusicherung kann aufgenommen werden, dass eine gemeinnützige Bauvereinigung jede 4. Wohnung eines geförderten Wohnungsbaues Personen überlässt, die vom Land Niederösterreich namhaft gemacht werden. Das Land Niederösterreich kann mit Förderungsnehmern, denen nach der Rechtslage bis

[3] § 8 Abs. 2 Z 4 WGG.
[4] § 8 Abs. 3.
[5] Im burgenländischen sowie steirischen Förderrecht sind keine vergabespezifischen Sonderregelungen enthalten.
[6] § 8 Abs. 4 lit. a Kärntner Wohnbauförderungsgesetz.

31.12.2010 eine Förderung des Wohnungsbaues zuerkannt worden ist, eine Vereinbarung über die Ausübung eines Vorschlagsrechtes oder eine Vereinbarung über die Erhöhung der Anzahl der Wohnungen, für die das Vorschlagsrecht gilt, schließen. Es wird ein Beirat eingerichtet, der die Landesregierung durch die Abgabe von Gutachten zu den ihm vorgelegten Vorschlägen, welchen Personen eine Wohnung zu überlassen ist, unterstützt.“[7]

Oberösterreich

„Gemeinnützigen Bauvereinigungen und Gemeinden darf eine Förderung für die Errichtung von Mietwohnungen nur dann gewährt werden, wenn sie bei der Vergabe dieser Wohnungen auf soziale Kriterien, wie insbesondere die bisherige Wartezeit auf eine Wohnung, die Haushaltsgröße und die Höhe des Einkommens der zukünftigen Mieter Bedacht nehmen. Um eine einheitliche Vergabe nach diesen Kriterien sicherzustellen, hat der Österreichische Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband, Landesgruppe Oberösterreich, nach Anhörung des 0.ö. Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, Landesgruppe Oberösterreich, Vergaberichtlinien festzulegen.“[8]

Salzburg

Gemäß dem Salzburger Sonder-Wohnbauförderungsgesetz 2010 ist für die Gewährung einer Förderung u.a. vorausgesetzt, dass „der Stadt Salzburg, soweit 3 oder mehr Wohnungen neu errichtet werden, das Vergaberecht für zumindest ein Drittel der Wohnungen davon eingeräumt ist.“[9]

Tirol

Die Gewährung einer Förderung kann davon abhängig gemacht werden, dass der Förderungswerber einer Gebietskörperschaft das auf eine bestimmte Zeit befristete Recht zur Vergabe der Wohnungen einräumt, wenn bestimmte Leistungen seitens der Gemeinde (preisgünstige Grundstücksvergabe, Baurecht, Ausfallshaftung für Mietzinse u.a.) erbracht werden. Bei Wohnungen, die von natürlichen Personen errichtet werden und nicht zur Befriedigung des regelmäßigen Wohnbedürfnisses des Förderungswerbers (oder bestimmter nahe stehender Personen) bestimmt sind, kann die Gewährung einer Förderung davon abhängig gemacht werden, dass der Förderungswerber einer Gebietskörperschaft ein Vorschlagsrecht für die Wohnungsvergabe einräumt.[10]

Vorarlberg

Kommunales Vergaberecht bei integrativen Miet- und Kaufanwartschaftswohnungen: „Die Wohnungen werden von der Standortgemeinde an förderbare

[7] § 26 Abs. 4 NÖ Wohnungsförderungsrichtlinie 2011.
[8] § 7 Abs. 2 OÖ Wohnbauförderungsgesetz 1993.
[9] § 5 Abs. 2 Z 3 S-SoWFGSbg.
[10] § 6 Abs. 2 Tiroler Wohnbauförderungsgesetz 1991.

Haushalte vergeben. Darunter fallen Personen, welche die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen oder nach dem Recht der Europäischen Union oder aufgrund eines Staatsvertrages gleichzustellen sind, und „langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsbürger", welche nach dem Bevölkerungsanteil in der Gemeinde berücksichtigt werden. Es darf weder Eigentum noch ein vertragliches Wohnrecht der Mieter vorliegen. Darüber hinaus werden im Rahmen der sozialen Verträglichkeit einer Wohnanlage Personen und Haushalte aus dem Projekt „Soziales Netzwerk Wohnen" integriert. Bei der Vergabe neuer Wohnanlagen ist durch die Gemeinde zumindest eine Wohnung für das „Soziale Netzwerk Wohnen" vorzusehen. Von der Gemeinde ist auf eine sensible Wohnungsvergabe mit einer sozialen Durchmischung zu achten. Dabei sollen die vom Amt der Vorarlberger Landesregierung herausgegebenen Vergaberichtlinien berücksichtigt werden. Vom Land kann bei der Vergabe einer neuen Wohnanlage für bis zu 20% der Haushalte eine Überschreitung der spezifischen Einkommensgrenzen bis maximal zu den Grenzen gemäß § 7 Abs. 1 lit. b zugelassen werden. Im Regelfall sind von der Gemeinde und vom gemeinnützigen Bauträger Maßnahmen zu treffen, welche die Haushalte beim Integrationsprozess in der neuen Wohnanlage unterstützen. Dabei soll der Leitfaden zur Einzugsbegleitung angewendet werden."[11]

Wien

Es besteht ein Vorschlagsrecht für so viele der geförderten Neubauwohnungen, welche 50% der geförderten Nutzfläche entsprechen, sowie für jede 3. freiwerdende Mietwohnung auf Förderdauer; Vergaberecht für die 2. sowie jede weitere 4. zur Sanierung beantragte bestandfreie Wohnung.[12]

III. Umfang der Wohnungsvergabe

Österreich verfügte 2012 über einen Wohnungsbestand von etwas über 3,6 Millionen Wohnungen, an welchen ein Hauptwohnsitz begründet ist. Knapp 40% davon sind vom Gebäudeeigentümer selbst genutzte Eigenheime (Ein- und Zweifamilienhäuser) und 24% soziale Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Bauvereinigungen (570.000) sowie Gemeinden bzw. Unternehmen im überwiegenden Gemeindeeigentum (rd. 330.000), siehe die nachfolgende Tabelle. Damit steht ein hoher Anteil von Wohnungen mit Sozialbindung zur Verfügung; für jede 4. Wohnung mit Hauptwohnsitz bestehen daher dauerhaft Potenziale einer kommunalen Einflussnahme auf die Wohnungszuweisung bzw. -vergabe, je nach Bestandssituation auf Gemeindeebene sowie förderungsrechtlicher Ermächtigung.

Anlässlich einer FGW-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres im Jahr 2012[13] konnte durch Erhebungen bei den 35 österreichischen Ge-

---

[11] § 12 lit. e Vorarlberger Neubauförderungsrichtlinie 2012.

[12] §§ 29 Abs. 4, 56 Abs. 3 Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz 1989.

[13] *Oberhuber* u.a. (2012).

Tabelle 34: Wohnungsnutzung/Hauptwohnsitze 2012 (%)

	Eigenheime	Private Miete	Eigentums-wohnungen	GBV/Kommunale Miete	Sonstige	Gesamt (in 1.000)
B	73	4	2	12	9	113
K	51	10	6	24	9	239
NÖ	59	8	8	16	9	669
OÖ	44	12	8	23	13	586
S	38	17	16	16	13	225
ST	47	13	12	18	10	504
T	40	17	18	14	11	291
V	48	19	14	11	8	152
W	7	34	13	43	3	846
Ö	39	17	11	24	9	3.625

Quelle: Oberhuber u.a. (2012).

meinden und Städten mit mehr als 15.000 Einwohnern[14] festgestellt werden, dass pro Jahr zwischen unter 2% und bis zu 15% der im Gemeindegebiet gelegenen kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbestände neu zugewiesen bzw. vergeben werden.

Unter Zugrundelegung einer durchschnittlichen Vergabequote pro Jahr von 4% bis 5% werden daher rund 25.000 Wohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen sowie rund 15.000 Wohnungen im Eigentum von Gemeinden oder gemeindeeigenen Unternehmen jährlich neuen Mietern zugewiesen bzw. zur Vergabe vorgeschlagen.

Infolge einer jährlichen Wohnungsproduktion von im Schnitt 15.000 Wohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen erhöht sich darüber hinaus, freilich unter der Voraussetzung einer künftigen Aufrechterhaltung sozial gebundener Wohnungsbestände, auch die Anzahl jener Wohnungen, für welche den Gemeinden Zuweisungsrechte zustehen, stetig.

IV. Kriterien der Wohnungsvergabe

Anlässlich der angesprochenen Studie wurden insgesamt 15 Gemeinderichtlinien der Wohnungsvergabe im Detail analysiert. Von rund 40% der 35 befragten Gemeinden wurden keine schriftlichen Richtlinien zur Wohnungsvergabe bzw. Kriterienkataloge vorgelegt.

In der Umfrage wurden folgende Kriterien, nach denen sich eine Vergabe richtet, in Hinblick auf deren Relevanz bzw. Gewichtung abgefragt:

---

[14] Das sind: Bad Vöslau, Bludenz, Braunau am Inn, Bruck an der Mur, Dornbirn, Feldkirch, Feldkirchen in Kärnten, Graz, Hohenems, Innsbruck, Kapfenberg, Knittelfeld, Korneuburg, Kufstein, Leoben, Leonding, Linz, Lustenau, Mistelbach, Rankweil, Saalfelden, Salzburg, Schwaz, Schwechat, St. Johann im Pongau, Stockerau, Telfs, Traiskirchen, Traun, Villach, Völkermarkt, Wels, Wien, Wiener Neustadt und Wolfsberg.

– Haushaltseinkommen (z.B. primäre Vergabe an einkommensschwache Haushalte);
– Verhinderung sozialer Segregation (z.B. durch gezielte Vergabe an Haushalte mit unterschiedlichen Einkommensniveaus);
– Dringender Wohnungsbedarf (z.B. bei Überbelag der Vorwohnung);
– Familienfreundlichkeit (z.B. kinderreiche Familien, Jungfamilien);
– Verhinderung kultureller Segregation / integrative Zwecke;
– Sozial-psychische bzw. physische Belastungen (z.B. gesundheitsschädigende oder nicht ausreichend barrierefreie Vorwohnung);
– Sonstige Kriterien.

Insgesamt konnten folgende Gemeinsamkeiten festgestellt werden:
– überwiegend sind Mindestaufenthalte im Gemeindegebiet vorausgesetzt; sie reichen bis zu zehn Jahren;
– die Wohnungszuweisungen erfolgen überwiegend auf Basis von Punktesystemen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung;
– seltene Berücksichtigung integrativer Aspekte (z.B. Dornbirn, Hohenems, Salzburg, Saalfelden); vereinzelt erfolgt die Vergabe an Nicht-Österreicher nach Verhältnismäßigkeit der Bevölkerungsanteile;
– vorrangige Schwerpunkte bei der Vergabe sind der Wohnungsbedarf, das Haushaltseinkommen, psychische und physische Belastungen sowie Familienfreundlichkeit (vgl. Tabelle 35 S. 254).

Mehr als die Hälfte der Gemeinden (52%) gab im Zuge der Befragung an, Kriterienkataloge lägen in Schriftform vor, von 9% erfolgte keine Angabe und von 39% der befragten Gemeinden wurde mitgeteilt, es seien bisher keine schriftlichen Kriterienkataloge entwickelt worden.

Fasst man die Kriterien „sehr relevant“ und „relevant“ zusammen (vgl. Tabelle 35), sind v.a. der dringende Wohnungsbedarf, sozialpsychische bzw. physische Belastungen und die Familienfreundlichkeit ausschlaggebend für die Wohnungszuweisung.

Ein Zusammenhang, dass Gemeinden mit einem Ausländeranteil von über 13% (das entspricht dem Median der 33 ausgewerteten Gemeinden) bei der Vergabe die Verhinderung kultureller Segregation und integrative Zwecke als relevanter bewerten als jene mit einem geringeren Ausländeranteil, konnte nicht festgestellt werden.

Die untersuchten größeren österreichischen Gemeinden und Städte[15] bewerteten die Kriterien nach Relevanz wie folgt (Tabelle 35):

[15] Hier sind alle Gemeinden mit mehr als 10.000 berücksichtigt.

Tabelle 35: Kommunale Vergabekriterien nach Relevanz

	Sehr relevant	Relevant	Kaum relevant	Nicht relevant	k.A.
Haushaltseinkommen	12	14	6	1	
Verhinderung sozialer Segregation	4	15	12	2	
Dringender Wohnungs-bedarf	21	11			1
Familienfreundlichkeit	11	19	3		
Integrative Zwecke	7	15	9	2	
Sozial-psychische / physische Belastungen	14	17	1	1	

Quelle: Oberhuber u.a. (2012).

Corne Koppelaar

Private Wohnungsdienstleister im Auftrag der Kommunen in England und den Niederlanden

„Zuhause ist nur ein Name – ein Wort –, aber ein gewaltiges, stärker als der Zauberspruch, den je ein Magier ausgesprochen."

Charles Dickens, *Martin Chuzzlewit* [1]

I. Fragestellung

In einer zunehmend international werdenden Welt liegt es nahe, auch im Bereich des sozialen Wohnbaus von Wohnungsanbietern aus anderen Ländern zu lernen. Was sind die Trends? Wo geht die Reise hin? Was ist die Rolle und die Verantwortung eines Wohnungsanbieters? Im vorliegenden Beitrag werden wir versuchen, einen Einblick in die Situation in England und in den Niederlanden zu geben. In welche Richtung entwickeln sich die Wohnungsmärkte in diesen Ländern und was lässt sich daraus für Österreich ableiten?

II. England

Für England ist der Fehlbestand zwischen dem Wohnungsangebot und der Nachfrage einer stark wachsenden Bevölkerung gut dokumentiert. 2013 hat der Anteil der privaten Mietwohnungen erstmals in einem halben Jahrhundert den Anteil der Sozialmietwohnungen überstiegen. Angesichts einer nur langsamen Erholung der Wirtschaft und Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand sehen sich viele Familien mit der Herausforderung einer leistbaren Wohnversorgung konfrontiert. Es hat nach wie vor politische Priorität, der Bevölkerung Wohnalternativen in allen Bestandssegmenten zur Verfügung stellen zu können. Die englischen Wohnungsunternehmen bemühen sich, neue Wege zu finden, um ihren

[1] Übersetzung in Anlehnung an Gustav Meyrink, Projekt Gutenberg-DE.

Kunden echte Wohnalternative anbieten zu können. Abgesehen vom quantitativen Fehlbestand an leistbaren Wohnungen sind noch andere Probleme am Wohnungsmarkt akut, die vor allem mit staatlichen Eingriffen zu tun haben. Das Gesetz zur Wohlfahrtsreform („Welfare Reform Act“) gab dem Staat die Mittel in die Hand, die Anspruchsberechtigung für Wohnbeihilfen im Sozialwohnungssegment zu verschärfen. Die Maßnahmen betreffen v.a. die zulässige Wohnungsgröße, dementsprechend pointiert sind ihre Bezeichnungen mit „Schlafzimmer-Steuer“, „Unterausnutzungsabgabe“ oder „Beseitigung der Extrazimmer-Förderung“. Außerdem hat die Regierung die Zuschüsse für den sozialen Wohnungssektor gekürzt, was dazu führte, dass soziale Wohnungsanbieter ihre Einkommensgrenzen überdenken und neue Wege der Finanzierung suchen.

Diese Anstöße erfordern ein Umdenken im sozialen Wohnbau. Im Folgenden gehen wir auf die Anpassungsmaßnahmen der fortschrittlichsten sozialen Wohnungsunternehmen ein. Als Praxisbeispiel haben wir die „Places for People“-Gruppe ausgewählt (www.placesforpeople.co.uk). Sie wurde 2012 als „Vermieter des Jahres“ gekürt und 2013 als „Bauträger des Jahres“.

Die „Places for People“-Gruppe steht dazu, dass eine sich verändernde Welt nach flexiblen Lösungen verlangt. Die Gruppe hat einen Verwaltungsbestand von rund 145.000 Wohneinheiten und bietet eine breite Palette an Produkten und Dienstleistungen an. „Places for People“ sticht im Sektor des Wohnungsbaus und der Wohnaussanierung hervor, weil kommerzielle und ethische Zielsetzungen nebeneinander bestehen. Ihre Unternehmensphilosophie ist es, Orte zu schaffen, an denen jeder gedeihen und sich weiterentwickeln kann. Das beinhaltet konkret: die Zusammenarbeit mit Partnern, um große Bestände durch langfristige, finanziell aufwendige Programme aufzuwerten; Bewohnerbefragungen zu notwendigen Änderungen in der Nachbarschaft; die Schaffung neuer Siedlungen mit einer Vielzahl von Wohnformen und Dienstleistungen, um sie nachhaltig bewirtschaftbar zu gestalten. Die Gruppe unterscheidet sich von anderen Wohnungsanbietern in ihrer erprobten Kompetenz im Umgang mit den bestehenden und neu geschaffenen Hausgemeinschaften. Die langfristige Funktionsfähigkeit der Hausgemeinschaft ist ihr erklärtes Ziel. Um deren Erfolg langfristig zu garantieren, entwickelt und implementiert sie spezifische Dienstleistungen. Jahr für Jahr werden große Investitionsprogramme durchgeführt, die die Lebensqualität von Tausenden von Bewohnern erhöhen. Die Dienstleistungspalette von „Places for People“ ist breit: Es werden Jobs und Weiterbildungskurse, Unterstützung bei Geschäftsgründungen, Darlehen und Hypotheken, günstige Kinderbetreuung und Betreuungs- und Pflegedienste für ältere Mitbewohner für deren möglichst langes selbständiges Wohnen angeboten. Es ist diese Kombination an Angeboten, die den tatsächlichen Mehrwert des Wohnungsunternehmens „Places for People“ ausmachen und garantieren, dass strategische Partner, wie Gebietskörperschaften, Freiwilligenorganisationen und kommunale Einrichtungen, gemeinsam an Lösungen für eine bessere Qualität der Nachbarschaften arbeiten können.

In der Praxis beinhaltet das folgende Elemente:

– *Hohe Gebäudequalität:*
  „Places for People“ entwirft, baut und betreibt Wohngebäude mit hohem Wohnstandard. Wichtig sind dabei auch Nachhaltigkeit und Energieeffizienz der Gebäude. Jährlich werden rund £ 18 Mio. in die Modernisierung und Erneuerung des Wohnungsbestandes investiert.

– *Attraktives Wohnumfeld:*
  Da der langfristige Bestand der Nachbarschaften im Vordergrund steht, entwickelt und schafft „Places for People“ gemeinsam mit den Bewohnern Freiräume von hoher Qualität. Das beinhaltet eine hochwertige Freiflächen- und Landschaftsgestaltung, Erholungsflächen, Kinder- und Jugendspielplätze, Grünflächen und Erlebnis-Gärten für alle Sinne.

– *Vielfalt an Infrastruktur:*
  Eine Voraussetzung für erfolgreiche Quartiere ist eine Palette an Geschäften, Gesundheitsdienstleistungen, Schulen, öffentlichem Transport und Freizeiteinrichtungen. Um diese notwendigen Angebote zu schaffen, arbeitet „Places for People“ mit Partnern an der Planung, Errichtung und Verwaltung dieser Einrichtungen zusammen.

– *Zugang zum Wohnungseigentum:*
  „Places for People“ unterstützt den Eigentumserwerb und bietet den Bewohnern Finanzierungspläne für leistbares Eigentum und dementsprechende Finanzprodukte – inklusive Hypothekardarlehen. Es werden gezielt gemischt genutzte Nachbarschaften mit Eigentums- und Mietwohnungen entwickelt.

– *Leistbare Finanzierung:*
  Um das Ziel von wirtschaftlich prosperierenden Nachbarschaften zu erreichen, werden Initiativen zur Integration einkommensschwacher Haushalte im Sinne des Zugangs zu Finanzierungen gesetzt. „Places for People“ vergibt Darlehen gerade auch an Haushalte, die aus verschiedenen Gründen ansonsten nicht kreditfähig sind. Dabei wird mit lokalen Partnern zusammengearbeitet, um die Haushalte bei der Bewältigung ihrer Finanzplanung zu unterstützen.

– *Jobs und Unternehmertum:*
  „Places for People“ unterstützt neue und bestehende Geschäfte und hilft ihren Bewohnern bei der Suche nach langfristig stabilen Anstellungen. Diese Tätigkeit wurde mit dem „Housing Corporation’s Gold Award for Tackling Worklessness“ honoriert.

– *Eigenengagement für ein soziales Miteinander:*
  „Places for People“ verfolgt den Ansatz, dass starke Nachbarschaften die Möglichkeit zum sozialen Eigenengagement bieten sollen. Es bestehen langjährige Erfahrungen in der Kooperation mit Bewohnern zur Gestaltung und Verbesserung der Nachbarschaften.

David Cowans, Geschäftsführer von „Places for People“, berichtet vom aktuellen Trend zu privaten Mietwohnungen. Die Leistbarkeit von Wohnraum ist Cowans zufolge ein akutes Problem für viele Haushalte. Rund eine Million potenzielle Erstkäufer wurden wegen fehlender Hypothekarfinanzierungen, strengeren Beleihungsvorgaben und höheren Anzahlungen aus dem Finanzierungsmarkt gedrängt. Das führt zu einer Auffächerung der Bestandssegmente, inklusive Privatmiete. Zunehmend wollen oder können sich Haushalte Eigentum auch langfristig nicht leisten und wohnen zur Miete. Damit wird die Miete als langfristige Lösung für Haushalte unterschiedlicher Altersklassen interessant. Die Privatmiete etabliert sich somit als Zwischenkategorie für eher mobile Haushalte, die keinen Anspruch auf Sozialwohnungen haben, gleichzeitig aber Eigentum nicht erwerben wollen oder können. Das mittelfristige Nachfragepotenzial nach privaten Mietwohnungen wird vom Maklerunternehmen Savills auf rund 1,1 Millionen zusätzliche Mietwohnungen bis 2016 geschätzt.

III. Niederlande

In den Niederlanden werden Mietwohnungen vom sozialen Wohnungssektor und von privaten, ungeförderten Vermietern angeboten. Aktuell gibt es rund drei Millionen Mietwohnungen in den Niederlanden, von denen rund 75% im Besitz der gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen (Woningcorporaties, „Wocos“) sind.

In den Niederlanden ist es aus unterschiedlichen Gründen zu einer kompletten Neustrukturierung des Mietwohnungsmarktes gekommen. Die Europäische Kommission beanstandete, dass Wocos im Widerspruch zu geltendem EU-Recht Bevorzugungen gegenüber anderen Wohnungsanbietern genießen würden. Die Kommission argumentierte, dass eine derartige Besserstellung nur im Ausgleich zur Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen gerechtfertigt wäre. In dieser Argumentation ging die Kommission auf eine Beschwerde von institutionellen Investoren ein, die beanstandeten, dass ein großer Teil der Bewohner im geförderten Bestand hinsichtlich ihrer Einkommen eigentlich nicht auf diesen angewiesen wären. Deren Besserstellung widerspreche demgemäß fairen Wettbewerbsbedingungen.

In der Folge erließ die niederländische Regierung neue Vorgaben für die Wocos. Die Vermögensbestände sind klar nach Beständen mit Gemeinwohlverpflichtungen („Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse”) und solchen ohne aufzuteilen. Die Bestände mit Gemeinwohlverpflichtung sind für Bezieher von niedrigen Einkommen zu reservieren: Aktuell (2014) liegt die Einkommensgrenze bei jährlich unter € 35.000 brutto pro Haushalt.

Die Wohnungsvergabe änderte sich dadurch von einer weitgehend universellen zu einer zielgerichteten Leistung. Die bestehende Koalitionsregierung erklärte konkret, dass Sozialwohnungen nunmehr strikt nach Bedürftigkeit zu vergeben sind, wobei Personen mit dringendem Bedarf in den Wartelisten vorzureihen sind, während weniger bedürftige Haushalte zu einem Auszug aus geförderten Wohnungen motiviert oder mit einer höheren Miete belegt werden sollen.

Zusätzlich wurde den sozialen Wohnungsanbietern aus budgetären Gründen eine Steuer auf vermietete Wohnungen auferlegt. Die Regierung argumentiert, dass die Steuer durch verstärkte Mietanhebungen lukriert werden kann.

Dabei sollen die Mieterhöhungen sozial gestaffelt umgesetzt werden. Die Regierung verordnete eine maximale Mieterhöhung für sozial bedürftige Mieter (unter € 35.000 Jahreseinkommen pro Haushalt) um 4% pro Jahr (2,5% Inflation plus 1,5%), für mittlere Einkommen (bis € 43.000 Jahreseinkommen) um 4,5% und für alle übrigen Mieter um 6%. Die Mieterhöhungen gehen mit jährlichen Einkommensüberprüfungen einher. Die Haushalte müssen also nicht zwangsweise ausziehen, die Miethöhe wird aber je nach Einkommenssituation angepasst. Damit betreiben die Niederlande eine Umstellung von einem angebotsseitigen (Wohnung) zu einem nachfrageseitigen (Mieter) System. Ähnlich wie in England ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung dem privaten Mietensegment zugute kommen wird, in diesem Fall jedoch durch eine direkte Intervention des Staates.

Hinsichtlich des Dienstleistungsangebots der Wocos zeichnet sich ein zunehmender Druck zur Rückbesinnung auf deren „Kernaufgaben" ab. Es gab in den vergangenen Jahren mehrfach Probleme und Skandale, die auf neue Aktivitäten der Wocos zurückzuführen waren. Die niederländischen Wocos gelten als Privatunternehmen, unterliegen allerdings staatlicher Regulierung; auch trägt ein gemeinsamer Garantiefonds (durch den Ausfallrisiken gemeinsam getragen werden) zur Kohärenz des Sektors bei. Zur Bewältigung der Probleme musste der Sektor wieder stärker in staatliche Kontrollsysteme eingebettet werden. Obwohl neue Vorgaben die Aktivitäten der Wocos stärker einschränken als früher, bieten die Wocos auch heute noch eine Reihe von sozialen Diensten und wohnbezogenen Dienstleistungen an.

Der von „New Public Management"-Konzepten geprägte Zeitgeist Ende der 1990er Jahre brachte die Wocos auf einen neuen Kurs. Diesen liberalen Leitgedanken folgend machte die Zentralregierung den Gemeinden wohnungspolitische Vorgaben zur Gestaltung der lokalen Wohnungsmärkte unter aktiver Inanspruchnahme der Wocos. Soziale Wohnungsanbieter sollten innerhalb dieser Vorgaben als Unternehmen agieren. Es wurden Systeme des Monitorings, der Betriebsprüfungen und des Benchmarking eingeführt, wodurch die Wocos für die Erreichung der vorgegebenen Ziele verantwortlich gemacht werden konnten. Was in diesem System jedoch fehlte, war ein *klarer öffentlicher Auftrag*. Konkret fehlte es an einer klaren Definition der sozialen Zielvorgaben der Wocos und an einem festgesetzten Rahmen von Tätigkeitsfeldern und Ressourcen zur Erreichung der Zielvorgaben. Dadurch konnte die Regierung den sozialen Wohnungssektor für die Erbringung einer weiten Palette öffentlicher Ziele und Aufgaben heranziehen, ohne den gesetzlichen Rahmen ändern zu müssen. Mit der weiteren Privatisierung der Wocos wurde eine klar definierte soziale Wohnungspolitik auf nationaler Ebene nicht länger als erstrebenswert angesehen. Vielmehr wurde auf das Zusammenspiel der Marktkräfte und auf Selbstregulierung gesetzt. Die „öffentliche Zielsetzung von sozialem Wohnbau" musste auf lokaler Ebene konkretisiert werden.

In der Praxis erwies sich diese Struktur von Verantwortlichkeiten als System von Absprachen und *Ad-hoc*-Lösungen, schließlich aber als System, das keine überzeugenden Ergebnisse liefern konnte, sobald finanzielle Anreize fehlten.

Aufsicht ist nicht dasselbe wie Kontrolle. Dies wurde deutlich, als die Konjunktur in den frühen 2000er Jahren schwächelte und Investoren zurückhaltender agierten. Rufe nach einer wieder stärkeren Einflussnahme des Staates auf den sozialen Wohnungssektor und Koordination durch die Zentralregierung wurden laut. Durch die losen formalen Vereinbarungen zwischen dem sozialen Wohnungssektor, den lokalen und selbst der nationalen Regierung wurden die Wocos immer häufiger in Aktivitäten verwickelt, die bis dahin nicht zu deren Kernaufgaben gezählt hatten. Diese Aktivitäten haben dem Sektor nachhaltig geschadet. Freilich wurden durch die Rückbesinnung auf die Kernaufgaben nicht alle darüber hinausgehenden sozialen Aufgaben zurückgenommen. Die aktuell vorrangigen Aufgaben können folgendermaßen umschrieben werden:

– *Status und Aufgaben:*
  Anerkannte soziale Wohnungsunternehmen in den Niederlanden (Woningcorporaties) sind private, gewinn-beschränkte Organisationen (Gesellschaften und Stiftungen) mit der rechtlich definierten Aufgabe, vorrangig die Wohnbedürfnisse von Beziehern niedriger Einkommen zu befriedigen. Ihr Status als Woningcorporatie bedarf der staatlichen Anerkennung, auch unterliegen sie staatlicher Aufsicht. Trotz dieses Rahmens staatlicher Aufsicht und Kontrolle agieren die Wocos als unabhängige Organisationen, die ihre eigenen Betriebsziele definieren und ihre eigenen finanziellen Verpflichtungen eingehen. Wocos sind die wichtigsten Akteure auf dem niederländischen Wohnungsmarkt. Ihre Aufgaben beinhalten nicht nur den Bau, Betrieb, Verkauf und die Vermietung von Sozialwohnungen, sondern auch viele andere Dienstleistungen, die in direktem Zusammenhang mit der Wohnungsnutzung stehen. Wocos sind auch für folgende Aufgaben zuständig: Erfüllung der Wohnbedürfnisse älterer Menschen, Personen mit Behinderungen und solcher, die auf betreutes Wohnen angewiesen sind; Bau und Vermietung von sozialen Einrichtungen wie Schulen und Sportzentren; Beauftragung von Hausverwaltern und Gebietsbetreuern; Instandhaltung der Bauten und des Wohnumfelds.

– *Lebensqualität in Wohnquartieren:*
  Wocos sind m.E. für die Aufrechterhaltung der Lebensqualität in den Wohnquartieren verantwortlich. Sie sollen kriminelle Handlungen verhindern, haben Devastierungen zu beseitigen, sollen die Bewohnerschaft bei Nachbarschaftsfesten und anderen Aktivitäten unterstützen sowie Spielplätze und Sportstätten finanzieren. Auch durch den Bau von Schulen und von Gemeinschaftszentren wird versucht, die Wohnqualität in den Nachbarschaften zu verbessern.

– *Kooperationen zwischen Wocos und Akteuren der Zivilgesellschaft*:
Die Regierung plant eine rechtliche Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen Wocos und Heimpflegeorganisationen sowie anderen Einrichtungen der Zivilgesellschaft. Dadurch sollen die Dienstleistungen stärker den Bedürfnissen der Bewohner angepasst werden, um z.B. die Betreuung älterer Menschen in der eigenen Wohnung zu ermöglichen.

IV. Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag haben wir die Veränderungen im Segment leistbarer Wohnungen in England und den Niederlanden beschrieben. Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist, dass Wohnungsdienstleister weit mehr Aufgaben erfüllen als nur den Bau von leistbaren oder Sozialwohnungen. Der Fokus geht vielmehr zusehends in Richtung *Wohnen* im Allgemeinen. Wohnbauunternehmen wollen mehr erreichen als nur den Bau einer physischen Behausung. Sie wollen auch Gemeinschaft schaffen. Dadurch verlagert sich der Fokus der Wohnungsunternehmen auf die Quartiersebene, wo wirklich etwas bewegt werden kann. Die Orientierung auf die Wirkungen der eigenen Tätigkeit auf Quartiersebene forciert eine ganzheitliche Betrachtungsweise. Zunehmende Aufmerksamkeit wird der privaten Vermietung als Alternative zu Sozialmiete und Wohnungseigentum geschenkt. Die marktmäßige Vermietung hat sich als ein gut zu unserer heutigen Gesellschaft passendes Instrument etabliert. Es macht die Menschen flexibler und mobiler und überlässt Spezialisten die Aufgabe der Finanzierung.

Unsere Analyse hat sich auf zwei europäische Länder beschränkt. In früheren Studien konnten wir allerdings zeigen, dass Wohnungsunternehmen in Europa generell ähnlicher werden. Das liegt zum einen am Einfluss des Europarechts, zum anderen an einer zunehmenden Marktverflechtung. Wohnungsnutzer sind mobiler geworden. Das Angebot von Wohnungsanbietern wird sich globalisierten Erwartungen anpassen müssen. Daher gehen wir von einer zukünftigen Entwicklung aus, dass Wohnungsunternehmen größer werden, um Skaleneffekte nutzen zu können, dass sie aber gleichzeitig auf eine möglichst lokal ausgerichtete Verwaltung setzen werden. Für die nähere Zukunft rechnen wir damit, dass auch erste international tätige gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen in Erscheinung treten werden.

Recht

Andreas Sommer

Das Regierungsprogramm 2013 und das WGG[1]

I. Ausgangssituation

Das Arbeitsübereinkommen der beiden Regierungsparteien für die Jahre 2013 bis 2018 gliedert sich auf 112 Seiten in acht Kapitel und 57 Unterkapitel. Im Kapitel *Länger gesund leben und arbeiten* findet sich neben *Pflege und Betreuung, Menschen mit Behinderung, Soziales, Gesundheit, Leistbares Leben, Pensionen* und *Sport* auch ein Unterkapitel: *Leistbares Wohnen*. Als Ziele werden genannt:

– Ziel Nr. 1:[2] „Wohnrechtsreform – gerecht, verständlich, transparent und leistbar“ sowie
– Ziel Nr. 2:[3] „Schaffung von neuem und leistbarem Wohnraum“.

Neben anderen wohnzivil- und öffentlichrechtlichen Themenstellungen rund um das Wohnungswesen werden in den beiden jeweils zugeordneten Maßnahmenkatalogen formal ausdrücklich auch einmal das „*Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz*“ (WGG) und zwei Mal die „*gemeinnützige Wohnungswirtschaft*“ bzw. der „*gemeinnützige Wohnbau*“ angesprochen. Welche inhaltlichen Reformanliegen zum WGG sind da formuliert oder könnten sich hinter manchen doch kryptischen Aussagen verbergen?

---

1 Gewidmet dem langjährigen Freund und „gemeinnützigen Weggefährten“ *Klaus Lugger.*
2 Regierungsprogramm (2013), 59.
3 Regierungsprogramm (2013), 60.

In der Einleitung zum Unterkapitel „Leistbares Wohnen“ wird vorab befunden, dass die Wohnkosten seit 2005 „überproportional stark angestiegen“ seien.[4] Daher sei „ein Maßnahmenmix notwendig, durch den die Bürgerinnen und Bürger unterstützt werden, unabhängig davon, ob sie ein Mietverhältnis oder eine Liegenschaft in Eigentum anstreben“. „48.000 neue Wohneinheiten pro Jahr“[5] und „ein leistbarer Zugang zu Wohnraum im Bestand und Neubau“ werden anvisiert.

II. „Wohnrechtsreform - gerecht, verständlich, transparent und leistbar“

Der dazu enumerierte Maßnahmenkatalog im Hinblick auf eine „Reform des Mietrechts“, eine „Modernisierung des Baurechts im Sinne des ABGB“ und „Regelungsbedürfnisse im Wohnungseigentumsrecht“ betrifft naturgemäß auch gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV) in ihren verschiedenen Rollen als gemeinnützige oder MRG-Vermieter bzw. Mieter, Baurechtsnehmer und Baurechtsgeber sowie Wohnungseigentümer und Wohnungseigentums-Verwalter, ist aber nicht das Thema dieses Aufsatzes.

Darüber hinaus wird als ausdrückliche Maßnahme aber auch eine „Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes“ genannt, wobei eine solche

a) „durch (eine) Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den gemeinnützigen Wohnbau“,
b) „mit der gesetzlichen Absicherung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft“,
c) mit „einer Steigerung der Investitionskraft der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft für mehr Neubau und Sanierung“,
d) „mit Klarstellungen für mehr Rechtssicherheit“ sowie
e) „einer Flexibilisierung und Anpassung an aktuelle und künftige Herausforderungen zur Schaffung von leistbarem Wohnraum“

„in einem klar definierten gesetzlichen Rahmen“ erfolgen soll.

---

[4] Wohingegen etwa *Geymüller/Christl* (2014), 5, davon ausgehen, dass „Wohnen (…) im Jahr 2010 – jedenfalls in einer Durchschnittsbetrachtung – genauso leistbar wie im Jahr 2005“ gewesen sei, insbesondere hätte das niedrigste Einkommensquartil mit „33,9 Prozent der verfügbaren Haushalts(netto)einkommen (…) im Jahr 2010 weniger für das Wohnen (Mieten, Energie, Betriebskosten und Sonstiges) ausgegeben als 2005 (34,5 Prozent)“. Weiter heißt es, dass in Summe „23,7 Prozent der Konsumausgaben heimischer Haushalte auf das Wohnen (inklusive aller Nebenkosten)“ entfielen, das seien „circa zehn Prozentpunkte weniger als in Deutschland“. Interessanterweise fordern die beiden Autoren an anderer Stelle aber die „Einführung eines Vergleichsmietensystems. Ähnlich wie in Deutschland (…)“, 8.

[5] Laut *Amann/Mundt* (2013), 23, „erreicht der Wohnungsneubau 2013 etwas über 49.000 Einheiten (…) allerdings mit erheblicher regionaler Differenzierung“ und bei einem starkem „Rückgang im geförderten Wohnbau“, der aber, zumindest vorab, durch den hochvolatilen und im Hinblick auf die Leistbarkeit kritisch zu beäugenden, freifinanzierten Wohnbau – in Folge der globalen Finanzkrise (Preisentwicklung bei Immobilien bei gleichzeitig günstigen Finanzierungsmöglichkeiten) – kompensiert wird.

III. „Schaffung von neuem und leistbarem Wohnraum"

Der hierzu formulierte Maßnahmenkatalog wird vorab durch vier Überschriften und Maßnahmenblöcke untergliedert: (a) „Unterstützung bei Schaffung von leistbarem Wohnraum", (b) „Sicherstellung von leistbarem und bedarfsgerechtem Wohnungsangebot", (c) „Schaffung von Sanierungsanreizen" und (d) „Senkung der Baukosten". An dieser Stelle ist zu betonen, dass – wenngleich der „gemeinnützige Wohnbau" nur einmal ausdrücklich genannt wird – alle angeführten Ziele und Maßnahmen nur *mit* der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft erreichbar bzw. sinnvoll umzusetzen sein werden.

Aufgezählt sind: „Langfristige Absicherung der Wohnbauförderungsmittel", „Beibehaltung der steuerlichen Begünstigungen (…) für Wohnbauanleihen", B-VG abgesicherte, „baulandmobilisierende Instrumente (z.B. Widmungskategorie geförderter Wohnbau)", „Nutzung von Kasernenverkäufen (…) für den geförderten Wohnbau", „Ermöglichung zusätzlicher Finanzierungsformen für leistbaren Wohnraum und Sanierungen", „Erweiterung des Sanierungsschecks", u.a. in Richtung seniorengerechtes bzw. barrierefreies Wohnen und eine Fokussierung auf den mehrgeschoßigen Wohnbau, „Etablierung eines steuerlichen Anreizmodells (…) zur Forcierung thermischer Sanierungen", „Durchforstung" von Vorschriften „auf Kosteneinsparpotentiale", „kostenoptimale Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie" und eines „bundesweit einheitlichen (…) Zielkriterienkatalogs für Gebäudestandards", „pragmatische Überprüfung" diverser (behördlicher) Auflagen „beim Neubau und insbesondere bei Umbauten im Bestand" sowie eine Neuregelung des Normenwesens.

Darüber hinaus, als unmittelbar eine legistische Umsetzung im WGG (u.a.) erfordernd und im Zuge dieses Aufsatzes thematisiert, werden genannt:

a) „Anpassung der gesetzlich normierten Einräumung der Mietkaufoption bei Neu- und Wiedervermietung",[6]
b) „Verankerung des Generationenausgleichs im gemeinnützigen Wohnbau sowie Entwicklung und Förderung von Projekten für intergeneratives Zusammenleben in diesem Wohnsegment",[7]
c) eine „praxisgerechte Lösung iZm dem Einstimmigkeitserfordernis der Mieter"[8] sowie
d) „eine bessere Nutzung bestehender Flächen durch verpflichtende Prüfung zur Nachverdichtung".[9]

---

6 Genannt unter der Maßnahme: „Sicherstellung von leistbarem und bedarfsgerechtem Wohnungsangebot".

7 Siehe Fußnote 6.

8 Genannt unter der Maßnahme: „Schaffung von Sanierungsanreizen" iZm einer „Erweiterung des Sanierungsschecks".

9 Genannt unter der Maßnahme: „Senkung der Baukosten".

IV. Legistische Umsetzung im WGG?

Betrachtet man die unter Kapitel II a) bis e) genannten Kriterien der Maßnahme „Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes“ genauer, erweisen sie sich im besten Fall als eine Art formelhafter Präambel, die entweder nur eine Interpretationshilfe für die unter Kapitel III angeführten, konkreteren legistischen Umsetzungen oder eine Basis für späterhin noch zu konkretisierende Neuregelungen bieten können.

Nur bei den Punkten III b) und III d):

- „Verankerung des Generationenausgleichs im gemeinnützigen Wohnbau sowie Entwicklung und Förderung von Projekten für intergeneratives Zusammenleben in diesem Wohnsegment“ (Pkt. III b) und
- „bessere Nutzung bestehender Flächen durch verpflichtende Prüfung zur Nachverdichtung“ (Pkt. III d)

gibt es offenbar eine inhaltlich zumindest einigermaßen klare Übereinkunft zu einem anzustrebenden neuen Regelungsinhalt im WGG, wohingegen auch die Punkte III c) und III a):

- „praxisgerechte Lösung iZm dem Einstimmigkeitserfordernis der Mieter“ (Pkt. III c) und
- „Anpassung der gesetzlich normierten Einräumung der Mietkaufoption bei Neu- und Wiedervermietung“ (Pkt. III a)

vorab manches offen lassen.

V. „Verankerung des Generationenausgleichs im gemeinnützigen Wohnbau“

Das in § 1 WGG[10] und den folgenden Einzelregelungen schon *de lege lata* vielfach ausgestaltete, gemeinnützigkeitsrechtliche Vermögensbindungsprinzip,[11] wonach die erwirtschafteten Rücklagen der rein privatrechtlich organisierten, gemeinnützigen Wohnungsunternehmen u.a. und vor allem zugunsten zukünftiger Wohnungsnachfrager im „wohnungswirtschaftlichen Kreislauf“ zu verbleiben haben – könnte beispielsweise, unter erstmals ausdrücklich positivrechtlichem Hinweis auf die Funktion dieses Generationenausgleichs, in einem neu hinzugefügten Abs. 3 zu § 1 WGG normativ zusammengefasst[12] und damit gestärkt werden.[13] Die aktuell und auch historisch im System der Wohnungsgemeinnützigkeit angelegte und auf das allerengste miteinander verwobene „Trias“ von „Eigenkapitalbildung, Eigenkapitalbindung und Eigenkapitalverwendung“ sollte

---

10 Zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 147/1999.

11 Siehe beispielsweise das gesetzlich vorgegebene Nominalprinzip: bei der Dividendenausschüttung (§ 10 Abs. 1 WGG), beim Ausscheiden von Gesellschaftern oder Genossenschaftern (§ 10 Abs. 2 WGG), bei Auflösung einer GBV (§ 10 Abs. 3 WGG) sowie beim Entzug des Gemeinnützigkeitsstatus (§ 36 WGG).

12 So auch *Holoubek* (2010), 8f.

13 Wie auch vom Rechnungshof mehrfach und in verschiedenen Zusammenhängen gefordert, siehe beispielsweise Rechnungshof (2009), 78.

damit einerseits auch dem nur „flüchtigen Leser“ des WGG unmittelbar verständlich werden sowie andererseits und gleichzeitig eine programmatische „Auslegungshilfe“ für verschiedene Einzelregelungen bieten.

Der Halbsatz, wonach „Projekte für intergeneratives Zusammenleben in diesem Wohnsegment“ gefördert werden sollen, ist offenbar als Appell zu verstehen, der sich zuallererst an die Landes-Förderungsgeber richtet, die derartiges – allerdings in einem überschaubaren Maß – schon aktuell vorsehen.

VI. „Verpflichtende Prüfung zur Nachverdichtung“

Wie § 23 Abs. 4d WGG[14] eine GBV nach geltender Rechtslage öffentlich-rechtlich verpflichtet, „in Zweifelsfällen – insbesondere bei einem unwirtschaftlich hohen energetischen Sanierungsbedarf“ die Machbarkeit eines Abbruchs und Neubaus[15] anstelle einer umfassenden Sanierung zumindest unternehmensintern zu kalkulieren, könnte mit einem neu eingefügten Abs. 4e eine ähnliche Verpflichtung normiert werden, um die Machbarkeit von „Nachverdichtungen“ im Zuge von umfassenden Sanierungen verpflichtend zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.[16] Wie bei Nachverdichtungsmaßnahmen gem. § 13 Abs. 7 WGG wäre darunter nicht nur die bloße „Aufstockung“ einer bestehenden Baulichkeit zu verstehen, sondern alle Möglichkeiten einer liegenschaftsbezogenen Herstellung weiterer Miet- oder sonstiger Nutzungsgegenstände. Vorteile von Nachverdichtungen können sich in vielerlei Hinsicht zeigen: (a) sowohl ökologisch als auch (b) im Zusammenhang mit Einsparungen bei Grund- und Infrastrukturkosten sowie (c) für die „Altmieter“ kostenschonenden Synergieeffekten[17].

VII. „Einstimmigkeitserfordernis der Mieter“

Schriftliche Vereinbarungen einer gemeinnützigen Bauvereinigung mit ihren Mietern über eine freiwillige Erhöhung der laufenden, als Teil des Entgelts zu leistenden Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge (EVB) sind schon nach geltender Rechtslage zulässig,[18] allerdings ist eine in der Praxis vielfach nicht erreichbare Einstimmigkeit Voraussetzung. Wenngleich nicht ausdrücklich im Regierungsprogramm genannt, könnte eine „praxisgerechte Lösung“ an der ehemals bundesrechtlichen Vorschrift des § 38 Abs. 2 Wohnhaussanierungsgesetz[19] anknüpfen, die im Zuge der „Verländerung“ der Wohnbauförderung[20] in Landes-

---

14 IdF BGBl. I Nr. 124/2006.

15 „Reconstructing“; siehe dazu *Hüttler* (2008), 45f.

16 Noch im Herbst 2014 soll eine vom BMWFW beauftragte Studie der FGW: „Potentiale der Nachverdichtung im gemeinnützigen Wohnungsbestand“ mit einem Fokus auf Wien vorliegen.

17 Etwa ein den EVB schonender Dachbodenausbau anstelle einer Dachsanierung.

18 § 14 Abs. 2 vorletzter Satz WGG.

19 WSG, BGBl. Nr. 483/1984.

20 BGBl. Nr. 685/1988.

recht transformiert worden ist. Wie in dieser „Vorgängerbestimmung“ könnte wesentlicher Inhalt der Neuregelung[21] sein, dass (befristete) Sanierungsvereinbarungen einer GBV bezüglich einer Erhöhung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags auch mit nur qualifizierter (z.B. Dreiviertel-) Mietermehrheit ermöglicht werden,[22] allerdings nur gebäudebezogen zugunsten öffentlich geförderter, thermisch-energetischer sowie Sanierungen zur Barrierefreiheit.[23]

VIII. „Mietkaufoption bei Neu- und Wiedervermietung“

Unter dem Terminus „Anpassung“ kann so manches verstanden werden.[24] In Anbetracht der gerade beim Thema „Wohnungseigentum“ vielfach – auch ideologisch – vorbelasteten Positionen der Regierungsparteien könnte ein kleinster gemeinsamer Nenner dergestalt aussehen:

– Fokussierung auf „selbst genutztes Wohnungseigentum“, daher beispielsweise ein wohnzivilrechtliches „Einfangen“ der derzeit „freien“ Vermietbarkeit des aufgrund einer Option erworbenen Wohnungseigentums[25] beispielsweise in Richtung Vermietbarkeit nur auf Basis Richtwertmietzins nach MRG auch nach Auslaufen der öffentlichen Förderung,
– keine betragsmäßige Erhöhung, sondern Beibehaltung der derzeit geltenden, mindestens ca. 65 €/m² Einmalbetragsleistung durch den Mieter als Voraussetzung für das Entstehen einer gesetzlichen Wohnungseigentums-Option,[26] quasi als Ausgleich und im Gegenzug aber: (a) Entfall der zwingenden Optionsregelungen[27] im Wiedervermietungsfall[28] sowie (b) Statuieren eines möglichen weiteren, neuen und zusätzlichen Kriteriums: beispielsweise könnte ein das laufende Entgelt senkender, unbefristeter Eigenmitteleinsatz der Bauvereinigung ab einer bestimmten Höhe optionsverhindernd sein, und

21 Etwa als neu eingefügter § 14 Abs. 2c WGG.

22 Womit auch eine tendenzielle Abnahme behördlicher Erhöhungsverfahren gem. § 14 Abs. 2 WGG einherginge.

23 Wonach etwa auch die Förderkriterien des Bundes-Sanierungsschecks entsprechend adaptiert und erleichtert werden könnten, sollte der Adressatenkreis der Förderwerber und -nehmer nicht ohnehin auf vermietende Gebäudeeigentümer ausgedehnt werden (für 2014 noch nicht vorgesehen). Als Teillösung der angesprochenen Problematik wurde für den Bundes-Sanierungsscheck 2014 das Modell einer „förderrechtlichen Sanierungsvereinbarung“ mit einfacher Mieter-Mehrheit etabliert, sofern sich der Vermieter vertraglich verpflichtet, die geförderten thermischen Sanierungsmaßnahmen ohne Entgelterhöhung zu refinanzieren.

24 Wikipedia versteht darunter im gegebenen Zusammenhang durchaus passend u.a. „eine den äußeren Umständen gemäße Verhaltensänderung von Lebewesen oder Gesellschaften“.

25 § 20 Abs. 1 Z 2a WGG.

26 § 15c lit. a Z 1 WGG.

27 Siehe auch *Österreicher/Sommer* (2010), 23.

28 § 15c lit. a Z 2 WGG.

– Anpassung der Optionsfristen an den neuen Vorsteuerberichtigungszeitraum aufgrund des Stabilitätspakts 2012:[29] beispielsweise nach Ablauf des zehnten bis Ablauf des 20. Jahres nach Erstvermietung anstelle der geltenden Regelung des WGG mit Ablauf des 10. bis 15. Jahres.[30]

IX. Konkretisierung einer Reform des WGG

Mangels genauerer Festlegungen im Regierungsprogramm werden hinsichtlich einer Konkretisierung der unter Kapitel II a) bis II e) genannten Kriterien einer Reform des WGG an dieser Stelle einige in der Branche, aber auch bei den Aufsichts- und Förderbehörden sowie im Rahmen der überparteilichen Initiative „Umwelt und Bauen“ (an)diskutierte Reformvorschläge zu einer möglichen Fortentwicklung des Gemeinnützigkeitsrechts „angerissen“, die unmittelbar den im Regierungsprogramm genannten Kriterien einer „Reform des WGG“ subsumierbar sind:

– Eine Neuregelung des Geschäftskreises,[31] wonach für schon derzeit fast ausnahmslos bewilligte, nicht steuerlich begünstigte Ausnahmegeschäfte zugunsten öffentlicher Auftraggeber[32] kein aufsichtsbehördlicher Ausnahmebescheid mehr erforderlich sein sollte, würde zu einer unmittelbaren Entbürokratisierung zugunsten nicht nur der Unternehmen,[33] sondern auch der Länder als Aufsichtsbehörden und einer „Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen“ führen (Pkt. II a).[34]
– Ähnliches, aber mit ungleich stärkerer Wirkung für die Zukunft des gemeinnützigen Wohnbaus im Hinblick auf eine klare Lösung bestehender Rechtsprobleme[35] gilt für sogenannte „Um- oder Anschlussfinanzierungen“ bzw. deren Refinanzierbarkeit im Entgelt,[36] die aufgrund geänderter Kapitalmarktbedin-

---

29 §§ 12 Abs. 10 und 28 Abs. 38 Z 2 UStG 1994 idF 1. Stabilitätsgesetz 2012, BGBl. I Nr. 22/2012.

30 § 15e Abs. 1 lit. a WGG.

31 In § 7 Abs. 4 WGG.

32 Im Jahr 2012 wurden von den Aufsichtsbehörden bundesweit für 43 GBV insgesamt 155 Ausnahmebescheide für über 170 Ausnahmegeschäfte erlassen, darunter u.a. 56 für Schul- und diverse Sozialeinrichtungen, 20 für Kindergärten und 19 für Gemeindezentren bzw. Feuerwehrhäuser und Rot Kreuz-Stellen.

33 Und deren vor allem zeitlich friktionsfreier Teilnahmemöglichkeit an öffentlichen, vor allem kommunalen, Ausschreibungen.

34 Siehe dazu auch den noch weiter reichenden parlamentarischen Entschließungsantrag der Grünen: XXV.GP.-NR 355 vom 27. März 2014, wonach die Sanierung kommunaler Nicht-Wohngebäude durch GBV generell sogar dem steuerbefreiten Neben-Geschäftskreis gem. § 7 Abs. 3 WGG zugeordnet werden sollte.

35 Rund um die in § 13 Abs. 2 WGG normierte, sogenannte „versteinerte Urprungsfinanzierung“ der gesamten Herstellungskosten einer Baulichkeit.

36 Siehe dazu auch *Scherz/Sommer* (2012), 219.

gungen[37] notwendig werden. Hier geht es schlicht um die langfristige Finanzierbarkeit des sozialen Mietwohnbaus und eine „Absicherung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft“ (Pkt. II b) sowie um „Klarstellungen für mehr Rechtssicherheit“ (Pkt. II d).

- Aufgrund vereinzelter, unrühmlicher Erfahrungen aus der Revisionspraxis der letzten Jahre sowie im Sinn einer stärkeren Absicherung der gemeinnützigen Vermögensbindung und in Entsprechung der zuvor genannten Kriterien [Pkt. II a), II b) und II d)] sollten (a) Veräußerungen von GBV-Mietobjekten an nicht Gemeinnützige sowie (b) die länderübergreifende Sitzverlegung einer GBV jedenfalls einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedürfen und (c) alle *ex ante* nicht aufsichtsbehördlich zu genehmigenden Geschäfte spätestens mit Antrag an die Finanzbehörde zwingend auch dem Revisionsverband angezeigt werden müssen.
- „Klarstellungen für mehr Rechtssicherheit“ (Pkt. II d) zugunsten aller Beteiligten, sowohl der GBV als auch der Bewohner, wären auch im Bereich einer klaren Abgrenzung zwischen „Erhaltungsarbeiten, fiktiven Erhaltungsarbeiten und Verbesserungsarbeiten“[38] angezeigt.[39]
- Die vielleicht sensibelsten, dennoch aber wichtigsten, Kriterien einer angestrebten WGG-Reform – „Steigerung der Investitionskraft (…) für mehr Neubau und Sanierung“ (Pkt. II c) sowie „ Flexibilisierung und Anpassung an aktuelle und künftige Herausforderungen zur Schaffung von leistbarem Wohnraum“ (Pkt. II e) – betreffen den Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag (EVB):
  - die Möglichkeit zum Abschluss einer Sanierungsvereinbarung mit dem neu einziehenden Mieter im Wohnungswechselfall bezüglich wohnungsinnenseitiger Sanierungen;
  - den Abbau von EVB-Vorlagen nach Refinanzierung der gesamten Herstellungskosten und vor Geltung der Auslaufentgeltsregelung;
  - die Einführung eines „EVB III“ bei einem mehr als 30 Jahren zurück liegenden Erstbezugsdatum.

Gemeinsamer Hintergrund dieser Neuregelungen wären (a) einerseits vor allem eine Stärkung der EVB-Töpfe zugunsten gebäudeseitiger Sanierungen und (b) andererseits – im Sinn eines Generationenausgleichs – eine Entlastung der aktuell immer stärker im Sanierungsbereich einzusetzenden Eigenmittel der Unternehmen zu Lasten des Neubaus:

- Mit Hilfe von Sanierungsvereinbarungen mit dem neu einziehenden Mieter im Wohnungswechselfall sollte es einer GBV ermöglicht werden, zumindest einen Teil der bei Wohnungswechseln, letztlich zwingend, zu Lasten des EVB

---

37 So wurde etwa auch im Rahmen der Informellen Tagung der EU-Wohnbauminister am 9./10. Dezember 2013 in Brüssel referiert, dass rigidere Bankenaufsichtsregeln nach der Weltwirtschaftskrise sowie die von Basel III zu erwartenden Folgen in den nächsten drei bis fünf Jahren zu weiteren Einschränkungen bei der langfristigen Vergabe von Wohnbaukrediten am Kapitalmarkt führen dürften.

38 §§ 14a und 14b WGG.

39 *Würth/Zingher/Kovanyi* (2009), 776f., sprechen iZm § 14a Abs. 2 Z 7 WGG gar von einem „juristisch kaum fassbaren Konglomerat“.

anfallenden Kosten einer zeitgemäßen, wohnungsinnenseitigen Adaptierung auch über betraglich begrenzte Einmalbeträge[40] des begünstigten Neumieters zu refinanzieren.[41] Dies führte gleichzeitig zu größerer Gerechtigkeit im Haus, zumal der vielfach geäußerte Vorwurf von Altmietern relativiert würde, die von ihnen angesparten Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge würden ungerechtfertigter Weise, „ihren Sanierungstopf" schmälernd, bloß dem Neumieter zugutekommen. Auch manche Kommentare sprechen *de lege lata* von „zu großen Härten für die übrigen Mieter".[42] Der vereinbarungsgemäß beitragende Neu-Mieter könnte diese „EVB-Sonderleistungen", wie bei „Aufwendungen (des Mieters) zur wesentlichen Verbesserung"[43] – verringert um eine Abschreibung[44] – bei Beendigung des Mietverhältnisses zurück erhalten.

– Für u.a. thermisch-energetische Sanierungen von jährlich bis zu 15.000 Wohnungen im eigenen Mietwohnungsbestand verbauen die GBV über € 600 Mio. *p.a.*, die jedoch nicht zur Gänze aus den laufenden EVB oder anderen EVB-zweckgewidmeten Erträgen (z.B. Mehrerträgen bei Geschäftsraum- und Garagenvermietungen)[45] gedeckt werden können, sondern vielfach nur mittels fremd- und eigenmittelfinanzierter Vorlagen. Deren Höhe liegt branchenbezogen bei aktuell insgesamt rd. € 1,9 Mrd., davon über € 600 Mio. aus Eigenmitteln der GBV. Diese Vorlagen müssen aber zunehmend wertberichtigt („abgeschrieben") werden, weil sie mannigfach aufgrund der Marktsituation oder der Mieterstruktur auch im Weg über (behördlich) erhöhte EVB nicht einbringbar sind. Letztlich gehen diese Mittel daher dem wohnungswirtschaftlichen Kreislauf und damit den Investitionen in den Neubau sowie einer forcierten thermisch-energetischen Sanierung verloren. Dem könnte mit einer Neufassung des § 14 Abs. 7 WGG entgegengewirkt werden: Nach dem objektbezogenen Auslaufen von Kapitalmarkt- und Förderdarlehen und vor Einsetzen der betragsmäßigen Entgeltsbegrenzung[46] sollten – auch im Interesse eines Generationenausgleichs – Eigenmittelvorlagen einer GBV[47] wie Fremdmittel behandelt und als „Kostenentgelt" zugunsten eines Wiedereinsatzes in Neubau und Sanierung vereinnahmt werden dürfen. Diese Neuregelung wäre ein Anreiz für gemeinnützige Bauvereinigungen, ohne unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe des laufenden Entgelts der Wohnungsnutzer verstärkt auf Eigenmittelvorlagen als Finanzierungsinstrument für thermisch-energetische oder Sanierungsmaßnahmen zur Barrierefreiheit zu greifen.

---

[40] Oder befristet höhere, laufende EVB-Leistungen.

[41] Einzelfall-bezogen durchaus moderate und grundsätzlich leistbare Beträge von beispielsweise ca. 60 €/m² könnten branchenbezogen und insgesamt sehr deutliche Impulse generieren.

[42] IZm der „Verrechnung der von der GBV ersetzten Aufwendungen (Verbesserungen)" aus dem EVB; siehe *Würth/Zingher/Kovanyi* (2009), 855.

[43] § 9 MRG.

[44] Analog § 20 Abs. 5 WGG zwischen zehn und 20 Jahren.

[45] Siehe § 14 Abs. 8 und 9 WGG.

[46] Auf den burgenländischen Richtwert minus 30%.

[47] Insbesondere betreffend den EVB.

- Die vom Zeitpunkt ihrer Einhebung bis zur tatsächlichen Verwendung zu verzinsenden[48] und im Nichtverwendungsfall verzinst an die Mieter zurückzuzahlenden[49] Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge über der Grundstufe[50] sind die Basis für die schon heute im Vergleich besonders hohen Sanierungsquoten im gemeinnützigen Bestand.[51] Um den zukünftigen, auch und im Besonderen im aktuellen Regierungsprogramm angesprochenen Anforderungen – betreffend thermisch-energetischer und barrierefreier, den Mietern unmittelbar zugutekommender Sanierungen – gerecht zu werden, könnte beispielsweise für ältere Baulichkeiten mit einem mindestens 30 Jahre zurückliegenden Erstbezugsdatum[52] ein moderat erhöhter EVB[53] vorgesehen werden.

„Gerade in einer Zeit, in der sowohl über die Leistungsfähigkeit von Markt und Wettbewerb, wie über die Leistungsfähigkeit des Staates verstärkt auch kritisch nachgedacht wird, kann das Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit als dritter Weg der Realisierung von Daseinsvorsorgeverantwortung gesehen werden“.[54] Dieses aus 2008 stammende Zitat hat aktuelle Gültigkeit und spiegelt sich im Geist und im „wording“ des Regierungsprogramms 2013 wider. Allerdings ist leider von den Worten zu den Taten ein oftmals weiter Weg.[55]

48 Gem. § 14d Abs. 9 WGG.

49 Gem. § 14d Abs. 7 WGG.

50 § 14d Abs. 2 Z 1 und 2 WGG.

51 „Bezogen auf den Fokusbestand der Baualtersklasse 1945-1980 betragen die jährlichen Sanierungsraten (Durchschnitt der Jahre 2001-2008) für die GBV-Mietwohnungen 4,3 Prozent, die GBV-Eigentumswohnungen 2,0 Prozent und Private Miet- und Eigentumswohnungen rund 1,1 Prozent“; *KDZ* (2011), 64.

52 Und diesfalls in der Regel relativ günstigen (Kosten-)Entgelten.

53 Beispielsweise im Ausmaß von 2 €/m².

54 *Korinek/Holoubek* (2008), 60.

55 Deutsches Sprichwort abgewandelt.

Michael Pech

Gründung und Entwicklung gewerblicher Tochtergesellschaften gemäß § 7 (4b) WGG

I. Ausgangslage

Ziel dieses Beitrags ist, neben der Darstellung der rechtlichen Grundlagen für die Gründung gewerblicher Tochtergesellschaften, vor allem die Abklärung der Frage, in welchem Umfang die seit Anfang 2001 durch die Abänderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Rahmen des Bundesbudgetbegleitgesetzes 2001[1] geschaffenen Möglichkeiten zur Gründung von gewerblichen Tochtergesellschaften gemäß § 7 Abs. 4b WGG von den gemeinnützigen Bauvereinigungen genutzt wurden und wie sich diese in Hinsicht auf die Geschäftstätigkeit entwickelt haben. Tochtergesellschaften von gemeinnützigen Bauvereinigungen können aufgrund der Bestimmungen des § 7 Abs. 4 WGG[2] bzw. §7 Abs. 4b des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes[3] bestehen bzw. gegründet werden. Alle in der Folge angeführten Zahlen und statistischen Auswertungen beziehen sich auf März 2014, soweit Bilanzzahlen berücksichtigt wurden, auf Bilanzen zum 31.12.2012. In diesem Zusammenhang bedankt sich der Autor bei Herrn Mag.

[1] BGBl. Nr. 2000/142.
[2] BGBl. Nr. 1979/139.
[3] idF. WGG, BGBl. Nr. 2000/142.

Bernhard Obereder, Vorsitzender des Revisionsvorstandes des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen, für die fachliche Unterstützung. Ein weiterer Dank gilt meiner Assistentin Frau Danijela Gisser-Blazevic, BA, für die Auswertung der Firmenbücher[4]. Ohne diese umfassende Vorarbeit wäre dieser Beitrag in dieser Form nicht möglich gewesen.

II. Rechtliche Grundlagen

In Erfüllung ihrer Aufgaben haben gemeinnützige Bauvereinigungen vornehmlich Hauptgeschäfte im Sinne des § 7 Abs. 1 und 2 WGG zu betreiben. Neben diesen Geschäften darf die Bauvereinigung unbeschadet des Abs. 4 die in § 7 Abs. 3 leg. cit. genannten Geschäfte im Inland betreiben.

Bis zum Bundesbegleitgesetz 2001 durften sich gemeinnützige Bauvereinigungen ohne Zustimmung der Landesregierung als Aufsichtsbehörde an anderen gemeinnützigen Bauvereinigungen, an nicht auf Gewinn ausgerichteten Vereinen, deren Tätigkeit die Förderung des Wohnungs- und Siedlungswesens zum Ziel hat, an Kreditunternehmen in der Rechtsform der Genossenschaft mit beschränkter Haftung, soweit die Beteiligung im gegebenen Falle zur Kreditbeschaffung für die Bauvereinigung erforderlich ist, sowie an Bausparkassen beteiligen.

Andere, im Rahmen der ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung notwendig werdende Geschäfte einer Bauvereinigung (Zusatzgeschäfte), bedürfen der Zustimmung der Landesregierung als Aufsichtsbehörde gem. § 7 Abs. 4 WGG.

Mit aufsichtsbehördlicher Zustimmung ist auch die Beteiligung an nicht gemeinnützigen Unternehmen als so genanntes konnexes Zusatzgeschäft grundsätzlich zulässig. Eine weitere Voraussetzung für die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde ist, neben der Beschränkung des Geschäftskreises auf die im WGG definierten Tätigkeiten der GBV, dass es dadurch zu keiner übermäßigen Kapitalbindung kommt.

Durch das Budgetbegleitgesetz 2001 erfolgte eine Öffnung der Beteiligungsregeln für gewerbliche Tochtergesellschaften in mehrheitlich gemeinnütziger Hand ohne Zustimmungserfordernis der Aufsichtsbehörde durch die Festlegung eines neuen Abs. 4b in § 7 WGG, „wenn

1. die Unternehmung in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung errichtet ist,
2. die Gesellschaft ihren Geschäftskreis auf Tätigkeiten im Sinne der Abs. 1 bis 3 und 4a (…) beschränkt (…),
3. die Mehrheit der Anteile im Eigentum der Bauvereinigung oder anderer Bauvereinigungen stehen und
4. das Kapital der Bauvereinigung durch die Beteiligung nicht übermäßig gebunden wird.

---

[4] Grundlage für sämtliche statistischen Auswertungen bilden Daten aus dem gbv.net sowie aus dem Österreichischen Firmenbuch

Die Gesellschaft gilt diesfalls als Unternehmen im Sinne des § 1 Abs. 2 des Genossenschaftsrevisionsgesetzes 1997 der beteiligten Bauvereinigung(en)".[5]

Mit § 7 Abs. 4b WGG wurde den gemeinnützigen Bauvereinigungen damit ermöglicht, sich ohne vorherige Prüfung durch die Aufsichtsbehörde oder den Revisionsverband an nicht gemeinnützigen Unternehmen zu beteiligen.

Wichtig ist, dass auf derartige Tochtergesellschaften auch die Bestimmungen der Gewerbeordnung anzuwenden sind.

Mit der Wohnrechtsnovelle 2002[6] wurde die Bestimmung des § 7 Abs. 4b WGG insofern geändert, als der einem derartigen Tochterunternehmen erlaubte Geschäftskreis erweitert wurde. Die Tochtergesellschaft der Bauvereinigung gem. § 7 Abs. 4b WGG darf Tätigkeiten im Sinne der § 7 Abs. 1 bis 3 und 4a WGG sowie nunmehr auch die dem Mutterunternehmen von der Landesregierung ausdrücklich genehmigten Geschäfte durchführen, wobei die Beschränkung auf das Inland und die Beschränkungen des § 7 Abs. 3 Z 4a zweiter Satz WGG dann nicht gelten, wenn es sich um öffentliche Auftraggeber handelt.

Mit der Wohnrechtsnovelle 2002 wurde darüber hinaus dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit eine ausdrückliche Verordnungsermächtigung im Hinblick auf Beteiligungsverhältnisse iSd § 7 Abs. 4b WGG eingeräumt.[7]

„Die vom Gesetzgeber intendierten Geschäftsfelder für derartige gewerbliche Töchter zur ‚Unterstützung' der Tätigkeiten ihrer gemeinnützigen Mütter können insbesondere nach folgenden Zielrichtungen strukturiert werden:

– unternehmensübergreifende Kooperationen und Koordinationen (mit anderen gemeinnützigen Bauvereinigungen, Gebietskörperschaften und Unternehmen);
– Abwicklung von Projekten;
– Erreichung steuerlicher, betriebswirtschaftlicher etc. Synergien;
– Risikobegrenzung (Auslagerung von stärker risikobehafteten Geschäften aus dem Mutter-Unternehmen)."[8]

Der Verzicht des Gesetzgebers auf ein behördliches Genehmigungsverfahren bei gewerblichen Tochtergesellschaften gem. § 7 Abs. 4b WGG kann zur Folge haben, dass insbesondere im Hinblick auf die fehlende exakte Definition der nicht übermäßigen Kapitalbindung in § 1a Abs. 1 Gebarungsrichtlinienverordnung Interpretationsprobleme auftreten.

Hinsichtlich der Frage „Prüfung von gewerblichen Tochtergesellschaften von gemeinnützigen Bauvereinigungen" wird auf den diesbezüglichen Beitrag von Univ.-Prof. Dr. Rudolf Steckel von 2008 verwiesen.[9]

---

[5] § 7 Abs. 4b WGG idF WRN 2000, BGBl. I Nr. 36/2000.
[6] BGBl. Nr. 2001/162.
[7] § 7 Abs. 4c WGG.
[8] *Steckel* (2008), 211.
[9] *Steckel* (2008).

III. Wirtschaftliche und rechtliche Besonderheiten der Dienstleistungserbringung durch § 7 (4b)-Unternehmen

Spätestens seit der ab 1.1.2001 im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes geschaffenen Möglichkeit der Gründung von Tochtergesellschaften gemäß § 7 Abs. 4b WGG steht es gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen offen, ihre Dienstleistungen in rechtlicher, organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht neu zu ordnen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür lassen den GBV unterschiedliche Möglichkeiten offen, ihre Geschäftstätigkeiten aufgrund inhaltlicher, regionaler oder unternehmensspezifischer Entscheidungen zu organisieren. Auf die allgemeinen wirtschaftlichen und rechtlichen Besonderheiten der Dienstleistungserbringung durch GBV kann in diesem Beitrag nicht detailliert eingegangen werden.[10] Die Ausführungen beschränken sich auf die Relevanz für § 7 (4b)-Unternehmen.

In welchem rechtlich organisatorischen Rahmen die Dienstleistungen einer gemeinnützigen Bauvereinigung erbracht werden, ist deshalb von Bedeutung, da damit auch unterschiedliche rechtliche, aber auch wirtschaftliche Auswirkungen verbunden sind.

Alle in § 7 WGG enthaltenen Dienstleistungen, die für gemeinnützige Bauvereinigungen gelten, können auch im Rahmen einer § 7 Abs. 4b-Gesellschaft erbracht werden. In diesem Fall sind die nachstehend angeführten rechtlichen Erfordernisse bzw. Besonderheiten zu beachten:

- Zur Gründung einer Gesellschaft nach § 7 Abs. 4b WGG ist eine Ausnahmegenehmigung durch die Aufsichtsbehörde nicht erforderlich;
- wenn die von einer gewerblichen Tochtergesellschaft zu erbringende Dienstleistung nach § 7 Abs. 4 WGG einzuordnen ist, ist eine Ausnahmegenehmigung der Aufsichtsbehörde durch die GBV zu beantragen;
- für den Beteiligungserwerb ist ein Antrag auf Einschränkung der unbeschränkten KöSt-Pflicht notwendig. Den Antrag stellt die GBV;
- die Gesellschaft nach § 7 Abs. 4b WGG ist unbeschränkt KöSt-pflichtig (auch mit Leistungen, die unter § 7 Abs. 1 bis 3 WGG einordenbar wären);
- es gilt die Gewerbeordnung;
- das gemeinnützige Kostendeckungsprinzip ist für die Preisbildung nicht maßgeblich;
- die Gestehungskosten sollten den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprechen;
- die genossenschaftliche Gebarungsprüfung erstreckt sich gem. § 7 Abs. 4b WGG iVm § 1 Abs. 2 GenRevG auch auf die Gesellschaften nach § 7 Abs. 4b WGG. Wenn eine solche Gesellschaft durch einen Abschlussprüfer (somit unternehmensrechtlich) zu prüfen ist, so hat sich die genossenschaftliche Revision auf die Gebarung der Tochter einschließlich ihrer Förderleistung für die Mitglieder des Mutterunternehmens zu beschränken.

[10] Siehe auch *Obereder* (2005), 119f.

IV. Gewerbliche Tochtergesellschaften gem. § 7 Abs. 4b WGG in der Praxis

Mit März 2014 ergibt sich folgender Stand an gewerblichen Tochtergesellschaften im gesamten GBV-Sektor:

Von den insgesamt 71 gegründeten gewerblichen Tochtergesellschaften wurden vier Gesellschaften wieder gelöscht, sodass mit Ende März 2014 67 gewerbliche Gesellschaften von GBV bestehen. Von diesen 67 gewerblichen Gesellschaften bestehen 51 Gesellschaften nach § 7 Abs. 4b WGG. 16 Gesellschaften bestehen als Gesellschaften nach § 7 Abs. 4 WGG. Diese sind also aufgrund der Ausweitung des Geschäftskreises der im WGG definierten Tätigkeitsbereiche durch Genehmigung der Aufsichtsbehörde tätig. Sie umfassen z.B. auch drei Auslandstöchter von GBV. Aufschlussreich ist, dass weitere fünf Gesellschaften im Ausland in Form von Beteiligungen von bestehenden § 7 (4b)-Gesellschaften gegründet wurden. Auch für den Erwerb einer Beteiligung der § 7 (4b)-Gesellschaft an einer weiteren gewerblichen Gesellschaft ist die gemeinnützige „Großmutter“ verpflichtet, eine Genehmigung gemäß § 7 Abs. 4 WGG bei der Aufsichtsbehörde einzuholen.

Da sich dieser Beitrag mit der Gründung und Entwicklung von Tochtergesellschaften gem. § 7 Abs. 4b WGG befasst, sind ausschließlich diese 51 Gesellschaften Gegenstand der Betrachtung. Der guten Ordnung halber wird festgehalten, dass sieben von diesen 51 Gesellschaften bereits vor 2001 rechtlich bestanden haben und erst ab 2001 in § 7 (4b)-Töchter von gemeinnützigen Bauvereinigungen umgewandelt wurden.

1. Gesellschaftsgründungen

Während eines „Gründungsbooms“ in den Jahren 2001 bis 2004 wurden 31 Gesellschaften geschaffen. Das sind mehr als die Hälfte der insgesamt 51 Gesellschaften gem. § 7 Abs. 4b und durchschnittlich sieben Gründungen pro Jahr. In den darauffolgenden knapp zehn Jahren, bis einschließlich März 2014, kam es zu nur zwanzig Neugründungen, wobei das Jahr 2006 mit fünf Neugründungen auffällt.

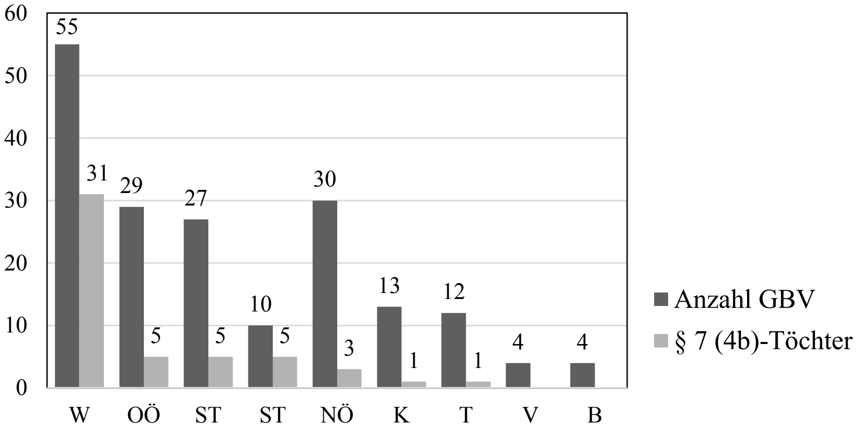
2. Eigentümerstruktur

Von besonderem Interesse ist die Eigentümerstruktur dieser gewerblichen Tochtergesellschaften. Grundsätzlich ist ja gem. § 7 Abs. 4b Z 3WGG festgelegt, dass die Mehrheit der Anteile im Eigentum von gemeinnützigen Bauvereinigungen stehen muss.

Eine Auswertung der Firmenbücher zeigt, dass von den insgesamt 51 § 7 (4b)-Gesellschaften 33, also knapp zwei Drittel der Unternehmen, zu 100% im Eigentum gemeinnütziger Bauvereinigungen stehen. Bei weiteren zwei Gesellschaften halten gemeinnützige Bauvereinigungen jeweils 99% der Anteile, bei neun Gesellschaften liegen die Beteiligungen zwischen 52% und 98%, bei sieben weiteren bei 51%.

Die Struktur der nicht gemeinnützigen Gesellschafter zeigt folgendes Bild: bei den zwei Gesellschaften, bei welchen gemeinnützige Bauvereinigungen 99%

Abbildung 36: GBV und § 7 (4b)-Gesellschaften nach Bundesländern



Quelle: Eigene Firmenbuchauswertung/gbv.net

der Anteile halten, wird der jeweils einprozentige Anteil von einer Bankentochter gehalten. Von den neun Gesellschaften mit 52% bis 98% gemeinnütziger Beteiligung sind vier der nicht gemeinnützigen Gesellschafter dem Banken- bzw. Versicherungssektor zuzuordnen, drei dem gewerblichen Bauträger- bzw. Beteiligungsbereich und jeweils ein Gesellschafter einer Stadt bzw. einer Privatperson.

Bei den sieben Gesellschaften, bei denen 49% der Anteile von nicht gemeinnützigen Gesellschaftern gehalten werden, kommen vier aus dem gewerblichen Bauträger- bzw. Beteiligungsbereich, jeweils zwei sind eine Privatstiftung bzw. eine Privatperson, an einer Gesellschaft hält eine Stadt 49%.

3. Stammkapital

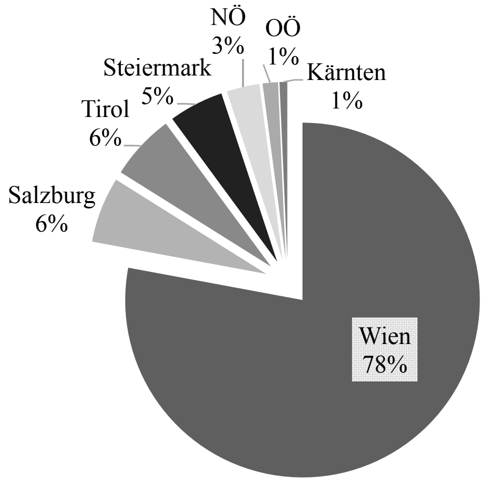
Die Ausstattung der gewerblichen Tochtergesellschaften mit Stammkapital ist insofern relevant, als gemäß § 7 Abs. 4b Z 4 WGG das Kapital der Bauvereinigung durch die Beteiligung nicht übermäßig gebunden werden darf.

Die Analyse zeigt, dass 16, also ein knappes Drittel der Gesellschaften nur mit einem Mindeststammkapital von € 35.000 ausgestattet sind und etwa ein weiteres Drittel mit einem Stammkapital von bis zu € 100.000. Elf Gesellschaften verfügen über ein Stammkapital von bis zu einer Million Euro und neu Gesellschaften von mehr als einer Million Euro.

4. Verteilung der Gesellschaften nach Bundesländern

Die Verteilung der Gesellschaften nach Bundesländern zeigt die dominierende Stellung von Wien. 31 der insgesamt 51 § 7 (4b)-Gesellschaften, das sind 58%, haben ihren Firmensitz in der Bundeshauptstadt (Abbildung 36). Im Vergleich dazu haben nur rund 30% aller österreichischen GBV ihren Firmensitz in Wien. In Salzburg sind mit fünf § 7 (4b)-Gesellschaften ebenfalls im Vergleich

Abbildung 37: Regionale Verteilung der § 7 (4b)-Gesellschaften nach Bilanzsumme



Quelle: Eigene Firmenbuchauswertung/gbv.net

zur Zahl an GBV überproportional viele gewerbliche Tochtergesellschaften beheimatet. Jeweils 15% aller österreichischen GBV haben ihren Sitz in Oberösterreich und der Steiermark; dem stehen jeweils nur rund 10% der gewerblichen Tochtergesellschaften gegenüber. Noch stärker unterrepräsentiert sind § 7 (4b)-Tochtergesellschaften in Niederösterreich, Kärnten und Tirol mit drei bzw. jeweils nur einem solchen Unternehmen. Bemerkenswert ist, dass die GBV in Vorarlberg und im Burgenland noch keinen Gebrauch von dieser Möglichkeit gemacht haben.

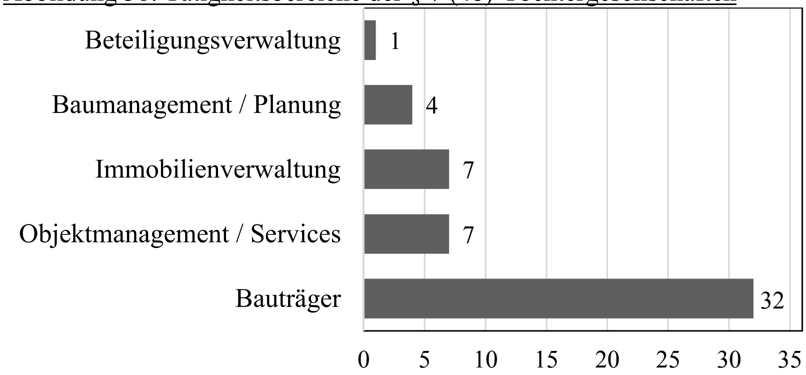
5. Beschäftigte

Von großer Bedeutung ist auch die Frage, wie sich die Zahl der beschäftigten Mitarbeiter in diesen gewerblichen Tochtergesellschaften entwickelt hat.

24 Gesellschaften, das sind knapp die Hälfte, verfügen über keine eigenen Beschäftigten und werden offensichtlich zu 100% betreut. 13 Gesellschaften, das ist ein Viertel, beschäftigen bis zu zehn Mitarbeiter, acht bis zu 50, vier bis zu 100 und nur zwei Gesellschaften verfügen über mehr als 100 Mitarbeiter.

Die Verteilung der Beschäftigten zeigt den erwarteten Schwerpunkt in der Bundeshauptstadt Wien mit 448 Beschäftigten. In Salzburg sind 249 MitarbeiterInnen in gewerblichen Tochtergesellschaften tätig, in Oberösterreich sind es 45 und Niederösterreich 16. In allen anderen Bundesländern sind weniger als zehn und in Tirol keine Mitarbeiter in § 7 (4b)-Tochtergesellschaften beschäftigt. Vorarlberg und Burgenland haben keine solchen Unternehmen. Insgesamt waren 2014 in den gewerblichen Tochtergesellschaften gem. § 7 Abs. 4b WGG österreichweit 773 ArbeitnehmerInnen beschäftigt.

Abbildung 38: Tätigkeitsbereiche der § 7 (4b)-Tochtergesellschaften



Quelle: Eigene Firmenbuchauswertung

6. Aufsichtsrat – Kontrollorgane

Bei nur rund einem Viertel der § 7 (4b)-Gesellschaften ist ein Aufsichtsrat eingesetzt. In den anderen Gesellschaften dürfte die Kontrollfunktion – wie es auch im ÖSW Konzern üblich ist – über einen freiwilligen Beirat oder den verpflichtend vorhandenen Aufsichtsrat der gemeinnützigen Bauvereinigung als Hauptgesellschafterin ausgeübt werden. Eine allfällig verpflichtende Bestellung eines Aufsichtsrates ist in § 29 Abs. 1 GmbH-Gesetz geregelt. Gemäß dieser gesetzlichen Bestimmung sind bei keiner der § 7 (4b)-Gesellschaften die Voraussetzungen für eine verpflichtende Bestellung eines Aufsichtsrates gegeben.

7. Bilanzsummen

15 der § 7 (4b)-Gesellschaften haben eine Bilanzsumme bis zu einer Million Euro, 18 zwischen einer und zehn, 12 zwischen zehn und fünfzig und 6 dieser Unternehmen Bilanzsummen zwischen 50 und 200 Millionen Euro. Auch bei den Bilanzsummen zeigt sich der Schwerpunkt in der Bundeshauptstadt Wien mit insgesamt 735 Millionen Euro, das sind 78% der Bilanzsummen aller § 7 (4b)-Gesellschaften in Österreich. Nur Salzburg mit knapp 60 Millionen und Tirol mit knapp 53 Millionen Euro haben noch einen nennenswerten Anteil. Alle anderen Bundesländer zusammen haben eine Bilanzsumme von nur ca. 95 Millionen Euro.

8. Tätigkeitsbereiche

Eine genaue Zuordnung der Tätigkeitsbereiche der einzelnen Gesellschaften hat sich als schwierig erwiesen, da viele Gesellschaften in mehr als einem Dienstleistungsbereich tätig sind.

Um halbwegs aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, wurde eine Vereinheitlichung und Zuordnung zu folgenden Kategorien vorgenommen (Abbildung 38).

Nach dieser Grobzuordnung zeigt sich, dass die größte Gruppe mit 32 Gesellschaften gewerbliche Bauträger umfasst, von denen aber 15 Gesellschaften weitere Dienstleistungsbereiche abdecken. Von diesen 15 Gesellschaften sind neun überdies in der Immobilienverwaltung tätig. Weitere fünf befassen sich neben der Bauträgertätigkeit mit Objektmanagementdienstleistungen, eine Tochtergesellschaft darüber hinaus mit Baumanagement und Planung.

Mit sieben Gesellschaften an zweiter Stelle steht die Gruppe der Unternehmen, die Objektmanagement und Objektservices anbieten, ebenfalls sieben sind in der Immobilienverwaltung tätig, vier im Bereich Baumanagement und Planung sowie eine Gesellschaft in der Beteiligungsverwaltung.

V. Schlussbetrachtungen

Die durch die Erweiterung ihrer Geschäftstätigkeit in gewerblichen Tochterunternehmen gem. § 7 Abs. 4b WGG ab 2001 geschaffenen Möglichkeiten für die gemeinnützigen Bauvereinigungen war aus Sicht des Verfassers eine wesentliche Voraussetzung, um den Betätigungsbereich weiterzuentwickeln.

In diesen der unbeschränkten Körperschaftssteuerpflicht unterliegenden gewerblichen Töchtern können die gemeinnützigen Bauvereinigungen nachweisen, dass sie auch unter „Marktbedingungen" konkurrenzfähig sind und zum Wohle ihrer mehrheitlich gemeinnützigen Eigentümer und im Sinne ihrer BewohnerInnen agieren. Für sämtliche Beteiligungen ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sie einem die Geschäftstätigkeit der gemeinnützigen Bauvereinigungen unterstützenden Zweck dienen. Wie die Analyse der Eigentümerstruktur der § 7 (4b)-Töchter zeigt, sind bei zwei Drittel der Gesellschaften gemeinnützige Bauvereinigungen zu 100% bzw. bei zwei Gesellschaften zu 99% Eigentümer. Diese Erträge aus der gewerblichen Tätigkeit verbleiben damit nahezu zu 100% im „gemeinnützigen Sektor". Beim restlichen Drittel der Gesellschaften kommen die Minderheitseigentümer ungefähr zu gleich großen Teilen aus dem öffentlichen Bereich bzw. dem Banken- und Versicherungsbereich einerseits sowie aus dem Bereich gewerbliche Bauträger, Privatstiftungen und Privatpersonen andererseits.

Wie in diesem Beitrag aufgezeigt, wurde die vom Gesetzgeber ab 2001 gebotene Möglichkeit zur Gründung von gewerblichen Tochtergesellschaften gem. § 7 Abs. 4b WGG in unterschiedlichem Umfang genutzt. Ausschlaggebend sind offensichtlich ebenso sehr die regional unterschiedlichen Möglichkeiten der Geschäftsentwicklung für gewerbliche Tochtergesellschaften und die damit einhergehende Einschätzung des Managements der GBV, wie auch deren Eigentümerstruktur. Neben der regional unterschiedlichen Ausprägung mit einem Schwerpunkt in Wien zeigt sich auch, dass die wirtschaftlichen und beschäftigungswirksamen Möglichkeiten differenziert zu betrachten sind.

Durch die vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit der Gründung von § 7 (4b)-Gesellschaften konnte mit der Beschäftigung von insgesamt 773 ArbeitnehmerInnen auch ein nicht zu vernachlässigender Beschäftigungsimpuls gesetzt werden.

Eva Bauer

Europäisches Wettbewerbsrecht und sozialer Wohnbau

I. Einleitung

Die folgenden Ausführungen sind der Gegenüberstellung von wohnungspolitischen Aspekten des EU-Wettbewerbsrechts und wohnungs- bzw. förderungspolitischen Konzepten in einzelnen EU-Mitgliedsstaaten – vorrangig den EU15-Ländern – gewidmet.

Den Ausgangspunkt dafür bildet der latente Konflikt zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten über Gestaltung und Dimension des gemeinnützigen bzw. kommunalen Wohnungssektors und der Wohnbauförderung, der in den letzten Jahren sowohl zu einer Verschärfung in den Wettbewerbsbestimmungen, als auch zur Beeinspruchung einzelner Maßnahmen in den Mitgliedstaaten geführt hat. Ein prominentes Beispiel ist der „Dutch Case" („Fall Niederlande"), wo die Regierung im Jahr 2009 noch während eines laufenden Überprüfungsverfahrens durch die Kommission – eine mehr oder minder direkte Reaktion auf eine Beschwerde aus dem Kreis institutioneller Wohnbau-Investoren – restriktive Einkommensgrenzen für Bewohnerhaushalte gemeinnütziger bzw. geförderter Wohnungen eingeführt hat.[1] Gegen die Entscheidung der Kommission in dieser Sache läuft derzeit ein Einspruch niederländischer gemeinnütziger Wohnungsunternehmen beim Europäischen Gerichtshof.

An der Oberfläche stellt sich der Konflikt als Auseinandersetzung über das Subsidiaritätsprinzip in Bezug auf den Wohnbau dar. Tatsächlich gehört das Wohnungswesen, anders etwa als der Umweltschutz, nicht zu den gemeinsamen Angelegenheiten der Europäischen Union und bleibt damit den diesbezüglichen Regelungen der Mitgliedstaaten vorbehalten. Auf der anderen Seite berühren zahlreiche Materien – allen voran das europäische Wettbewerbsrecht und damit

---

[1] Siehe die Beiträge von *Koppelaar* bzw. *de Jong* in diesem Band, S. 255 bzw. 105.

auch das Förderungswesen (Beihilferecht) – das Wohnungswesen und müssen ins Kalkül gezogen werden.

Aber nicht nur das Wettbewerbsrecht ist es, das die EU-Kommission in Sachen Wohnbau auf den Plan gerufen hat. Nach dem Auftreten der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass krisenhafte Entwicklungen auf den Wohnimmobilienmärkten maßgeblich an der Entstehung dieser Krise beteiligt waren. Während der Wohnbau vor der Krise kaum Gegenstand von theoretischen und empirischen Betrachtungen war, stellt er jetzt ein zentrales Feld etwa bei der Analyse von Indikatoren makroökonomischer Störungen dar. Auch wenn den aus den Analysen abgeleiteten „Empfehlungen" an die Mitgliedsstaaten jegliche Verbindlichkeit fehlt: die Unterminierung des Subsidiaritätsprinzips in Sachen Wohnbau ist auch unter diesem Aspekt absehbar.

Die folgenden Ausführungen mögen zur Intensivierung der dringend erforderlichen Diskussion einen Beitrag leisten.

II. Europäisches Wettbewerbsrecht und Wohnbau

1. EU-rechtlicher Rahmen und Förderungen im Wohnbau

Minimierung von Förderungen (Beihilfen) ist eines der zentralen Anliegen der Europäischen Union. Daher sind Beihilfen grundsätzlich verboten, Ausnahmen existieren aber unter verschiedenen Titeln, mit oder auch ohne vorherige Genehmigung der Kommission. Zum Zeitpunkt des Beitritts zur Union existierende Förderungen („alte Beihilfen") dürfen aufrechterhalten werden, können allerdings auf ihre Konformität mit dem europäischen Beihilfenregime überprüft werden (wie es etwa im Fall der Niederlande auch erfolgt ist).

Für den Wohnbau finden sich weder im Vertrag selbst explizite Verweise, noch existiert eine sektorale Regelung. Erst mit der Entscheidung 2005 zur Interpretation bzw. Spezifizierung des Artikels 106 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AUEV), der sich auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht, wurde der Begriff des „sozialen Wohnbaus" explizit aufgenommen. Dies hat zur Folge, dass häufig jegliche Förderung ohne weitere Hinterfragung diesen Dienstleistungen zugeschrieben wird. Bei „neuen Förderungen" – also solchen, die nach Beitritt zur Union eingeführt wurden – kann davon ausgegangen werden, dass dies insofern zutrifft, als diese Förderungen nicht notifiziert (zur Genehmigung vorgelegt) werden müssen und die Mitgliedstaaten daher ihre Subventionsregimes entsprechend gestalten. Bei „alten Förderungen" hingegen ist diese Annahme weniger berechtigt – alleine schon aufgrund der Tatsache, dass die Förderungen lange vor der Gründung der Europäischen Union konzipiert wurden. Überhaupt ist auch die Frage zu stellen, was eine Förderung im Wohnbau als solche für eine „Dienstleistung im allgemeinen Interesse" qualifiziert. Die Autorin hat schon an anderer Stelle darauf hingewiesen, dass in substantieller Hinsicht die in Artikel 107 (3) (c) angesprochene „Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige" und

diese „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ auf ähnliche Funktionen verweisen, aus denen Erleichterungen bei der Gewährung von Förderungen folgen.[2] Dies ist dem EU-Primärrecht nicht unmittelbar zu entnehmen; Aufschluss darüber bieten aber das Sekundärrecht, die Notifzierungspraxis sowie die Judikatur. Die im Artikel 107 (3) (c) angesprochenen, unter gewissen Voraussetzungen förderbaren, Sektoren bzw. Aktivitäten sind solche, bei denen ein gewisses Versagen des Marktes vorliegt. Bei den „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (Artikel 106) verhält es sich ähnlich. Im Vordergrund der Bestimmungen stehen allerdings Unternehmen, die mit der Erbringung solcher Dienstleistungen („besonderer Aufgaben“) betraut sind, damit also auch die Form der Leistungserbringung. Darüber hinaus wurde mit dem „Altmark“-Urteil erkannt, dass es sich bei öffentlichen Kompensationsleistungen für solche Dienstleistungen unter bestimmten Umständen gar nicht um Förderungen im Sinne des EU-Vertrages handle.

Der Nachweis dieses Befundes würde Ausführungen erfordern, für die hier nicht der Platz ist. Daher soll lediglich auf zwei Fälle von Notifizierungsverfahren verwiesen werden, die das Spannungsverhältnis zwischen Leistungen im Sinne der beiden angesprochenen Artikel deutlich machen:

In Schweden wurde im Jahr 2007 eine Förderungsaktion für den Bau von Seniorenwohnungen eingeführt. Da das Programm explizit nicht als Förderung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse konzipiert war, wurde es im Lichte des Artikels 107 (3) (c) AUEV untersucht. Die Einführung der Förderung wurde damit begründet, dass der Markt keine solchen Wohnungen bereitstelle und vielmehr angesichts der angespannten Marktsituation das Angebot in profitablere Bereiche fließe. Bei der Genehmigung des Förderungsprogrammes spielte noch eine Rolle, dass es allen Investoren offenstand, sich auf Kleinwohnungen beschränkte, das Förderungsausmaß limitiert war und keine hohen Gewinne wahrscheinlich machte.[3]

Für den Bereich der Wohnhaussanierung wurde für ein tschechisches Förderungsprogramm in ähnlicher Weise erkannt; Marktversagen wird hier zwar nicht explizit angeführt, allerdings werden dem Programm positive Anreizeffekte zugeschrieben, die im Allgemeinen nur in nicht perfekt funktionierenden Systemen erforderlich sind.[4]

Bei Förderungsprogrammen für die Gebäude- und Wohnungssanierung ist es grundsätzlich fraglich, was hier als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anzusehen wäre; vermutlich lässt sich dafür kein sinnhaftes Konzept angeben. Daraus ist aber auch abzuleiten, dass Förderungen im Neubau nicht voraussetzungslos als solche Dienstleistungen zu qualifizieren sind.

Die eingeschränkte Sichtweise von Förderungen im Wohnbau als Kompensationsleistungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wurde v.a. auch durch den „Fall Niederlande“ provoziert. In dem betreffenden Prüfverfahren wurde diese Konstruktion ohne weitere Hinterfragung

---

2 *Bauer* (2012), 232.
3 Vgl. Beihilfenregister Fall N 798/06.
4 Vgl. Beihilfenregister Fall SA. 36391.

durch die Kommission angenommen. Damit konnte in der Bekämpfung des niederländischen Systems der „manifeste Irrtum“ durch fehlende Einkommensgrenzen für Bewohnerhaushalte von geförderten Wohnungen der niederländischen gemeinnützigen Wohnbaustiftungen moniert werden. In der damals relevanten Entscheidung der Kommission aus dem Jahre 2005[5] findet sich – in den Erwägungsgründen – eine Definition für den sozialen Wohnbau, die auf die Versorgung benachteiligter oder sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen verweist, was nach Ansicht der Kommission nicht mit der Vermietung von geförderten Wohnungen ohne Berücksichtigung des Einkommens kompatibel ist.

Damit offenbart sich ein Defizit der Kommission bei der Betrachtung von Förderungen – nämlich jene einer eher beschränkten Sichtweise des Wohnungs- und Förderungswesens. In der „neuen“ Entscheidung 2011/2012 zu den Art. 106-Dienstleistungen findet sich das in verschärfter Form: Der soziale Wohnbau wird derselben Kategorie wie Gesundheits-, Pflege- und Sozialdienstleistungen (wie etwa die soziale Eingliederung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen) zugeordnet[6]. Nicht nur liegt hier eine nicht zutreffende Gleichsetzung mit sozialen Dienstleistungen im engeren Sinne vor, es werden wesentliche Funktionen der Wohnungsbereitstellung mit Hilfe der Förderung übergangen.

Auf diese Funktionen wird im folgenden Abschnitt noch weiter eingegangen. An dieser Stelle sei zunächst darauf verwiesen, dass in den oben zitierten Notifizierungsverfahren die Einkommen der Begünstigten keinerlei Rolle spielten.

In Zusammenhang mit den Trägern der geförderten Leistungen bzw. den Eigentümern der geförderten Objekte gewinnen die grundlegenden Fragestellungen an Komplexität, da durch eine allfällige Exklusivität dieser Träger und/oder ein tatsächlich vorliegendes „Betrauungsverhältnis“, wie es im Artikel 106 AUEV angesprochen wird, eine zusätzliche Facette gegeben ist. Im Umgang damit erweisen sich die Kommissionsentscheidungen auch als nicht eben souverän. Genossenschaftliche und gemeinnützige Konzepte der Daseinsvorsorge und des Wirtschaftens sind dem europäischen Rechtsrahmen im Wesentlichen fremd; die Thematik bleibt dort auf eine Dichotomie Markt versus Staat beschränkt. Nicht einmal ansatzweise reflektiert die Entscheidung im „Fall Niederlande“ einen dritten Weg der privaten, autonom gewählten – wenn auch öffentlich regulierten – Leistungserbringung im Allgemeininteresse.[7]

Es lässt sich also abschließend festhalten: Weder stellen vor dem existierenden EU-rechtlichen Rahmen die Wohnbauförderungssysteme der Mitgliedstaaten notwendigerweise Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dar, noch erfasst die – enge – Definition des sozialen Wohnbaus in der Interpretation der Kommission im Rahmen dieser Dienstleistungen alle Funktionen und Dimensionen der Wohnungssysteme in den Mitgliedstaaten.

---

[5] Mitteilung der Kommission 2005, 2673 2005/842/EG Amtsblatt der EU 312/67.

[6] Vgl. Artikel 2 c) K(2011) 9380 2012/21/EU, Amtsblatt der EU L 7/3.

[7] Vgl. dazu *Holoubek/Korinek* (2008), 58ff.

2. Die Wohnungssysteme der EU-15-Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund des EU-rechtlichen Rahmens

Ein klein dimensionierter Sektor an geförderten (oder durch andere Instrumente vergünstigten) Wohnungen, der sich auf die Versorgung sozial schwacher Gruppen konzentriert, verkörpert das Idealmodell der EU-Kommission. Soziale Durchmischung und Vermeidung von Ghettos werden als Prinzipien zwar anerkannt, zumindest aber nicht als Rechtfertigung für einen breiten Sektor an geförderten Wohnungen akzeptiert. Die Realität des Wohnungswesens in den Mitgliedstaaten ist allerdings eine andere. Dies kann in den folgenden Ausführungen nicht *in extenso* dargestellt, sondern soll exemplarisch aufgezeigt werden.

Die vom „Kommissionsmodell" übergangenen Funktionen des sozialen bzw. geförderten Wohnraums, die über die reine Versorgung sozial Schwacher hinausgehen, lassen sich in vielen europäischen Ländern identifizieren, und zwar mit

- der Bereitstellung von qualitativ angemessenem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung (Angebots- und Qualitätsfunktion);
- leistbaren Preisen (Preisfunktion);
- der Förderung gemeinnütziger und genossenschaftlicher Anbieter (Anbieterfunktion);
- der Finanzierungsfunktion;
- der Sozialfunktion in Form individueller Beihilfen für finanziell schwächere Haushalte.

Die Erfahrung von quantitativ und qualitativ mangelhaftem Wohnraum zu überhöhten Preisen prägte die mit der Industrialisierung einhergehende Geschichte in nahezu allen Ländern und rief nicht nur die öffentliche Hand auf den Plan. Die Initiative zur Verbesserung der allgemeinen Wohnsituation wurde oft auch von privaten Akteuren und in genossenschaftlichen Zusammenschlüssen ergriffen. Diese entwickelten organisatorische und planerische Konzepte zur Beseitigung der Wohnungsnot und forderten öffentliche Finanzierungshilfe zur Verbilligung des Wohnraums bzw. auch zur Gewährleistung der Finanzierung v.a. bei Vorliegen von Belehnungsgrenzen. Seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert finden sich in vielen europäischen Ländern entsprechende Modelle, die in einigen von kommunalem Wohnungsbau ergänzt wurden.

Die einzelnen Funktionen bzw. Dimensionen sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt, zum Teil wurden sie in den letzten Jahrzehnten adaptiert oder aufgegeben, zum Teil mögen sie auch fehlen. Das steht nicht nur in Abhängigkeit von den (aktuellen) gesellschaftspolitischen Grundverfassungen, die häufig auch in Zusammenhang mit dem Wohnbau gebracht werden, aber insofern beschränkte Erklärungskraft haben, als im Wohnungswesen historische Entwicklungen eine lange Nachwirkung zeitigen. Eine – ebenfalls zu wenig beachtete – funktionale Verbindung besteht zur Mietenregulierung für die privaten oder gewerblichen Sektoren: Sind in diesem Segment die Beschränkungen stärker, reduziert das *ceteris paribus* die Anforderungen an einen geförderten Bereich bzw. reduziert tendenziell die Förderungsintensität.

Des Weiteren übersieht dieses oben skizzierte Idealmodell die Interaktion zwischen Intensität der Förderung, geförderter Wohnungsmenge und Einkommen der begünstigten Haushalte: Eine hohe Förderungsintensität – auf den Einzelfall bezogen – hat eine starke Reduktion der Wohnungskosten zur Folge, erlaubt aber tendenziell nur geringe Förderungsmengen, was wiederum mit einer stärkeren Beschränkung des Begünstigtenkreises korrespondiert. Entsprechende Informationen, auch in historischer Betrachtung, sind durch die Forschung noch nicht ausreichend aufbereitet, eine umfassende Analyse dazu kann hier dennoch nicht angestellt werden. Österreich dürfte sich aber unter jenen Ländern befinden, die zugunsten einer höheren Quantität an geförderten Wohnungen eine weniger intensive Förderung praktizieren und damit den geförderten Wohnraum gegenüber dem privaten Preisniveau weniger entlasten – wobei aber zumindest über lange Zeit Mietenregulierungen im privaten Sektor dieses Preisniveau dämpften.[8]

Nun zu einer groben Klassifizierung der EU-15-Länder in Bezug auf die Verteilung des Wohnungsbestandes auf unterschiedliche Rechtsformen und Vermietertypen. Letztere stellen allgemein das Kriterium für die Zuordnung von Mietwohnungen zum Typus „Sozialwohnung" dar. Von der Ausweisung ausgeschlossen bleiben damit geförderte Wohnungen gewerblicher Träger sowie gefördertes Eigentum. Für die folgende Darstellung werden auf einer OECD-Erhebung beruhende Daten verwendet.[9] Es ist darauf hinzuweisen, dass diese nicht vollständig mit anderen Quellen korrespondieren,[10] was u.a. auf die angesprochenen definitorischen Unschärfen zurückzuführen ist – wobei diese weniger auf statistische Probleme zurückzuführen sind, sondern mit der fundamentalen Problematik der Bewertung wohnungspolitischer Konzepte in Zusammenhang stehen. So weit möglich, wird in den folgenden Ausführungen auf dieses Problem hingewiesen:

Das Modell eines *klein dimensionierten Sozialwohnungssektors* (bis zu rund 10% des gesamten Wohnungsbestands) existiert heute nur in einer Minderheit der EU-15- Länder – dazu gehören etwa Italien, Irland, Belgien, Spanien und Deutschland. Dem ist aber einschränkend hinzuzufügen: Bei den beiden letztgenannten Ländern sind es Besonderheiten, die den Sozialwohnungssektor klein erscheinen lassen. In Deutschland unterliegen nach Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit nur noch die Wohnungen mit laufenden Förderungen sozialen Bindungen. Wenn damit heute nur mehr rund acht Prozent als sozial gebunden einzustufen sind, waren es zu Beginn der 1990er-Jahre mehr als doppelt so viele, womit Deutschland anders zu klassifizieren wäre. Schweden ist seit Kurzem in ähnlicher Weise zu qualifizieren. Nach Einstellung der Objektförderung vor einigen Jahren wurde zuletzt auch der Gemeinnützigkeitsstatus der kommunalen Wohnungsgesellschaften aufgehoben. Damit existiert aus aktueller Perspektive überhaupt kein Sektor an Sozialwohnungen mehr, sofern der Vermietertyp als Klassifizierungskriterium herangezogen wird. Für Spanien

[8] Siehe Beitrag *Wieser* in diesem Band, S. 35.
[9] *Andrews* u.a. (2011).
[10] Vgl. etwa *Ghekiere* (2007).

wiederum gilt die Besonderheit, dass hier bis zum Ausbruch der Krise fast ausschließlich Wohnungseigentum gefördert wurde; da keinem institutionellen Eigentümer zuordenbar, ist dieses Segment in der Statistik nicht erkennbar. Mit dem niedrigen Anteil an Sozialwohnungen in Italien, Irland und Belgien – der zum Teil auch Verkäufen von Sozialwohnungen geschuldet ist – korrespondieren niedrige Einkommensgrenzen bzw. auch einkommensabhängige Mieten. Diese „EU-Konformität“ hat allerdings ihren Preis: In diesen drei Ländern ist die Neubautätigkeit derzeit gering; Irland war eines der von der Krise am stärksten betroffenen Länder; die Verschuldung der privaten Haushalte ist hoch; Letzteres ist auch in Belgien der Fall.

Im *„Mittelfeld“ bezüglich des Anteils geförderter Wohnungen* befinden sich mit Anteilen zwischen 15 und 20% Großbritannien und Frankreich. Auch in Großbritannien verbergen sich hinter dieser Momentaufnahme andere Relationen: unter Hinzurechnung der ins individuelle Eigentum verkauften mehr als drei Millionen ehemaligen Kommunalwohnungen läge der Anteil mit über 30% fast so hoch wie in den Niederlanden. Und noch ein bemerkenswerter Umstand findet sich hier: Obwohl für den sozialen Wohnbau nicht immer Einkommensgrenzen existierten, erweist sich Großbritannien in einer zu Beginn der 2000er Jahre durchgeführten Untersuchung als das Land mit der vergleichsweise höchsten Konzentration von Niedrigverdienern im sozialen Segment.[11] Dies ist ein Hinweis darauf, dass andere Faktoren möglicherweise stärkere Effekte haben als Einkommensgrenzen. In Frankreich andererseits existieren Einkommensgrenzen in einem „mittelhohen“ Bereich, wobei diese auch nach Förderungsschienen gestaffelt sind – ein Beleg für die Interaktion zwischen Förderungsintensität und unterschiedlichen Kreisen von Begünstigten. Ansonsten ist das System in Frankreich stark geprägt von seinen Wurzeln im Arbeitgeberwohnbau;[12] noch heute leisten dort Arbeitgeber einen Wohnbauförderungsbeitrag, sofern sie nicht selbst Wohnbau betreiben. Ähnlich wie in Österreich trifft man in Frankreich auf eine hohe Beteiligung gemeinnütziger Träger am Neubau, bei einer auch insgesamt ähnlich dimensionierten Neubauleistung.

Und schließlich die Länder mit Anteilen von *sozial gebundenen Wohnungen über der 20%-Marke*: Österreich, Dänemark und die Niederlande, bzw. bis vor kurzem auch Schweden (siehe oben) – wobei eine starke Beteiligung gemeinnütziger Träger am Neubau nur in Österreich und den Niederlanden zum Tragen kommt. In den skandinavischen Ländern werden die hohen Anteile an Sozialwohnungen oft den insgesamt hohen sozialen Standards und der auf Solidarität beruhenden Gesellschaftsverfassung zugeschrieben. Bei intensiverer Auseinandersetzung mit den jeweiligen System lassen sich aber noch weitere Ursachen finden: In allen erwähnten Ländern mit hohen Sozialwohnungsanteilen sind die Eigentumssektoren relativ klein (mit Anteilen unter 60%). Wo sie höher sind, wie etwa in Spanien und Großbritannien, waren oft Transformationen von (privaten oder öffentlichen) Mietwohnungen ins individuelle Eigentum

[11] *Whitehead* (2006), 30f.
[12] *Perrot/Guerrand* (1992), 393ff.

zu günstigen Konditionen im Spiel. Diese Transformationen haben möglicherweise die Notwendigkeit von gefördertem Mietwohnbau für künftige Generationen vermindert, weil direkte intergenerationelle bzw. interfamiliäre Transfers erleichtert wurden. In den Ländern, in denen dies nicht der Fall war, musste hingegen eine Förderung des laufenden Wohnungsneubaus aufrechterhalten werden, was v.a. durch den gemeinnützigen und kommunalen Wohnbau mit Hilfe von Förderungsmitteln geschah. Hohe Anteile geförderter Wohnungen korrespondieren in diesen Ländern mit hohen oder fehlenden Einkommensgrenzen. Analysen bezüglich der Förderungsintensität existieren in der erforderlichen Detailliertheit nicht. Es liegt aber die Annahme nahe, dass sie in den angesprochenen Ländern relativ gering ist und – ähnlich den Gegebenheiten in Österreich – die Menge an geförderten Wohnungen Priorität hatte. Die Modelle dieser Länder haben sich als krisenresistent erwiesen. Am Beispiel der Niederlande hat sich aber gezeigt, dass die Europäische Union wenig Verständnis für ihre Funktionsweise aufbringt.

III. Fazit

Zwischen den EU-Konzeptionen zum Wohnbau und der Realität in den Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Differenzen. Ebenso finden sich große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, und zwar sowohl gradueller als auch fundamentaler Natur. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung in der Union sollte dieses Spannungsverhältnis aufgelöst werden. Mit dem Beharren der Mitgliedstaaten auf dem Subsidiaritätsprinzip wird man dabei ebenso wenig weiter kommen wie mit förderungsfeindlicher Prinzipientreue auf der anderen Seite. Die unterschiedlichen Funktionalitäten auf den Wohnungsmärkten müssen weiter analysiert werden. Es finden sich im Wohnungswesen unterschätzte langfristige Effekte ebenso wie wenig beachtete, aber wesentliche Interdependenzen, die unterschiedliche Systeme konstituieren. Diese an den bislang formulierten Bestimmungen zum „sozialen Wohnbau“ der Europäischen Union zu messen und damit Systembrüche zu provozieren, nützt möglicherweise kurzfristig dem einen oder anderen Mitbewerber am Wohnungsmarkt, für die Wohnungssuchenden – wie etwa der niederländischen Mittelschicht – bringt es aber Nachteile mit langfristigen Folgen. Die von krisenhaften Entwicklungen auf den Immobilienmärkten einiger Länder induzierten gesamtwirtschaftlichen Störungen der jüngsten Vergangenheit sollten Anlass genug sein, im Wohnungswesen nach optimalen Lösungen zu suchen und das europäische Förderungsregime diesen anzupassen – und nicht umgekehrt.

Tatjana Weiler

Die Umsetzung des § 3 EAVG 2012 – Informationspflicht in Inseraten

I. Einleitung

Für eine raschere Erreichung der Klimaziele der EU wurde knapp nach der vollständigen Umsetzung der ersten Gebäuderichtlinie in Österreich vom Europäischen Parlament und Europäischen Rat bereits die Neufassung der europäischen Gebäuderichtlinie beschlossen, die als eine der wesentlichsten Neuerungen betreffend Energieausweis vorsieht, dass „bei Verkauf und Vermietung von Gebäuden in den Verkaufs- oder Vermietungsanzeigen in den kommerziellen Medien der im Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes bzw. des Gebäudeteils angegebene Indikator über die Gesamtenergieeffizienz genannt wird“.[1]

Die zivilrechtliche Umsetzung dieser neuen EU-Vorgabe in Österreich erfolgte über ein neues Energieausweisvorlagegesetz (EAVG) 2012, BGBl. I Nr. 27/2012, das im § 3 vorsieht, dass bei einem Immobilieninserat in einem Druckwerk oder einem elektronischen Medium der Heizwärmebedarf (HWB) und der neugeschaffene Gesamtenergieeffizienz-Faktor angegeben werden müssen. Diese Verpflichtung gilt sowohl für den Verkäufer bzw. Bestandgeber als auch für den von diesem beauftragten Immobilienmakler.

Da aber im Umgang mit den Pflichten zum Energieausweis aus dem ersten Energieausweisvorlagegesetz, BGBl. I Nr. 137/2006, gewisse Vollzugsdefizite auftraten, die sich noch verstärkten durch „überschießende“[2] Ausnahmebestimmungen der Länder, ergab sich für den Bundesgesetzgeber die Notwendigkeit, einerseits Verwaltungsstrafbestimmungen einzuführen und andererseits einen bundesweit einheitlichen Ausnahmekatalog zur Anwendung des Energieausweises

---

[1] Art. 12 Abs. 4 der Richtlinie 2010/31/EU.
[2] *Holzapfel* (2012), 198.

zu schaffen, anstatt auf die Ausnahmekataloge in den landesrechtlichen Regelungen zu verweisen.

So gibt es zwar in der Gebäuderichtlinie im Artikel 4 Abs. 2 lit. a die Möglichkeit, „Gebäude, die als Teil eines ausgewiesenen Umfelds oder aufgrund ihres besonderen architektonischen oder historischen Werts offiziell geschützt sind", von den Energieausweispflichten auszunehmen, jedoch wird bei der zweiten Umsetzung in Österreich davon nicht Gebrauch gemacht. Vielmehr werden diese denkmalgeschützten Gebäude im EAVG 2012 – analog zur neuen OIB-Richtlinie 6[3] – von der Energieausweis-Erstellung und Vorlageverpflichtung nicht mehr ausgenommen.[4] Damit ist aber auch die großzügige Wiener Regelung, dass neben Gebäuden unter Denkmalschutz oder „mit gegliederter Fassade auch sämtliche Gebäude in Schutzzonen"[5] von den Energieausweispflichten ausgenommen sind, gefallen.

Die größte dieser Wiener Schutzzonen betrifft den gesamten ersten Bezirk und große Teile der Bezirke innerhalb des Gürtels, also Gebiete mit weitgehend historischer Bausubstanz, sodass nun gerade in Wien für Gebäudeeigentümer ein großer Nachholbedarf in kurzer Zeit bestand, um der ab 1.12.2012 bestehenden Informationspflicht in Immobilienanzeigen nachkommen zu können, andernfalls doch Verwaltungsstrafen von bis zu € 1.450,- drohen.

Daher erscheint es interessant, wie der Wiener Immobilienmarkt mit dieser Situation umgegangen ist, was anhand der Auswertung einer Stichprobe gezeigt werden soll. Die Stichprobe umfasst 1955 Anzeigen für Mietwohnungen in ganz Wien, entnommen aus 17 Printausgaben des Immo-Kurier im Zeitraum vom 1.12.2012 bis 4.1.2014.[6] Rund ein Viertel dieser Inserate enthält keinerlei Angaben zu Energiekennzahlen, wobei in der ersten untersuchten Ausgabe, die mit dem Inkrafttreten des neuen Energieausweisvorlagegesetzes 2012 und damit der neuen Informationspflicht bei Inseraten zusammenfiel, noch die Hälfte der Anzeigen energiekennzahllos war. Dies bedeutet insofern einen Fortschritt, also vor 2012 nur rund 20% der bestehenden Gebäude, die zur Vermietung und zum Verkauf standen, einen Energieausweis hatten.[7]

Von den verbliebenen 1428 Inseraten mit Energiekennwerten ist realistischer Weise davon auszugehen, dass damit der Indikator für das gesamte Gebäude gemeint ist, da aus wirtschaftlichen Überlegungen wohl selten ein Energieausweis für eine einzelne Mietwohnung (außer vielleicht im Luxussegment) erstellt wird und weiterhin der sogenannte gebäudebezogene Ansatz gilt, d.h. der Vorlageverpflichtete kann bei Verkauf oder In-Bestand-Gabe auch einzelner Nutzungsobjekte seiner Verpflichtung mittels Energieausweis über das gesamte Gebäude nachkommen.[8]

---

[3] *OIB* (2011) für die Ausgabe Oktober 2011.
[4] § 5 EAVG 2012.
[5] § 118 Abs. 4 Z 1 Wiener Bauordnung i.d.F LGBl. 24/2008.
[6] Alle Erscheinungsdaten: 1.12.2012, 2013: 2.2., 23.2., 16.3., 30.3., 27.4., 18.5., 8.6., 20.7., 3.8., 7.9., 28.9., 19.10., 2.11., 23.11., 21.12. und 4.1.2014.
[7] *Jilek* u.a. (2012), 85.
[8] § 4 Abs. 2 EAVG 2012.

II. Das Wiener Energieeffizienzniveau gemäß einer Stichprobe aus 2013

Somit ergibt sich folgende qualitative Sicht betreffend das Energieeffizienzniveau von 1428 Gebäuden in ganz Wien: Der Mittelwert für alle Gebäude mit Angabe des Heizwärmebedarfs (HWB) beträgt rund 94 kWh/m²a. Die Bezirke 8, 9 und 17 mit dem energetisch schlechtesten Gebäudebestand haben einen HWB-Mittelwert von rund 110 kWh/m²a. Die nächstbesseren Bezirke 1, 2, 13 und 20 liegen im Mittel bei rund 103 kWh/m²a. Mittelwerte von rund 92-99 kWh/m²a weisen die Bezirke 3, 4, 5, 6, 7, 14 und 19 auf. Die acht energieeffizientesten Bezirke in Bezug auf den Gebäudebestand liegen deutlich unter dem Wien-Mittel und sind in nach den Mittelwerten absteigender Reihenfolge (also energetisch besser werdend) folgende: 18, 15, 10, 12, 16, 11, 23, 22 und 21. Die Unterschiede erklären sich hauptsächlich aus der bezirksweise verschiedenen Altersstruktur des Bestands. „Die Kennzahl HWB beschreibt im Wesentlichen die energetische Qualität der Gebäudehülle und bildet daher nicht die energietechnische Effizienz für Heizung und Warmwasserbereitung ab. Für Vergleichszwecke wird der Wert auf die Bruttogrundfläche des betreffenden Objektes bezogen und in Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr (kWh/m²a) ausgedrückt“.[9]

Rund 20% der mit Energiekennwerten versehenen Inserate betrafen Objekte, die als „Neubau“ ausgewiesen waren; nur in den Bezirken 21-23 hielten sich die Altbauten mit den Neubauten von der Anzahl her die Waage, während in den übrigen Bezirken der angebotene Althausbestand deutlich überwog. Der HWB-Mittelwert der unter Neubau firmierten Objekte beträgt rund 40 kWh/m²a, während das Mittel im Althausbestand bei 108 kWh/m²a liegt.

Für den Althausbestand allein erreichen die Bezirke 3, 4, 5, 6, 9, 13, 18 und 20 jeweils einen Mittelwert, der über den Gesamt-Wien-Mittelwert liegt; der 2. Bezirk mit 119, der 8. mit 120 und der 17. Bezirk mit 121 kWh/m²a HWB-Mittelwert liegen an der Spitze und verfügen somit über die schlechtesten Werte. Unter dem Gesamt-Wien-Mittel von 108, aber über 100 liegen die jeweiligen Mittelwerte der Bezirke 1, 7, 10, 12, 14, 15, 16 und 19. Die wiederum besten Mittelwerte im alten Gebäudebestand in dieser Stichprobe haben die Bezirke 11, 21, 22 und 23.

Zu den Bezirken, die für den Neubau jeweils einen Mittelwert in den 30ern – also unter den allgemeinen Neubau-Mittel aufweisen, zählen der 2., 7., 10., 12., 15., 16., 20., 21. und 23. Die Bezirke mit einen jeweiligen Mittelwert in den 40ern sind 4., 5., 6., 8., 11., 13., 14., 17., 18., 19. und 22. Der energieeffizienteste Neubau dieser Stichprobe befindet sich im 3. Wiener Gemeindebezirk mit einem Mittelwert von 27 kWh/m²a, die schlechtesten Kennwerte von 51 bzw. 53 kWh/m²a stammen von Objekten im 1. und 9. Bezirk.

III. Klassifizierungen

Auf der ersten Seite des Energieausweises werden die spezifischen Kennwerte wie der HWB den neun Energieeffizienzklassen A++ bis G zugeordnet

[9] *Hüttler* (2012), 203.

und grafisch im Label ausgewiesen. Die Zuordnung zu den einzelnen Klassen ist in der OIB-Richtlinie 6 (2011) entlang der folgenden Klassengrenzen für den HWB festgelegt: A++ ≤ 10, A + ≤ 15, A ≤ 25, B ≤ 50, C ≤ 100, D ≤ 150, E ≤ 200, F ≤ 250, G > 250. Die zahlenmäßige Verteilung der Energieeffizienzklassen in den Wiener Gemeindebezirken sieht wie folgt aus: Die Klasse C als jeweils im Bezirk größte Gruppe findet sich in den Bezirken 1, 5, 11, 13, 14, 16, 17 und 19; während die Bezirke 2, 3, 6, 8, 9 und 20 in der Klasse D die größte Anzahl an Objekten aufweisen und im 4. Bezirk die beiden Klassen C und D gleichauf liegen. In den Bezirken 10, 12, 15, 18, 21, 22 und 23 liegt die Klasse B mit der Objektanzahl (manchmal nur knapp vor Klasse C) in Führung.

Im ersten Jahr der Informationspflicht in Wiener Immobilieninseraten weisen fast zwei Drittel der Gebäude aus der Stichprobe einen Heizwärmebedarf zwischen 51 und 150 kWh/m²a auf, d.h. rund 33% sind der Klasse C zuzuordnen und rund 31% der Klasse D. Die Objekte in der Klasse B machen einen Anteil von rund 21% aus, und Gebäude mit einen HWB-Wert von über 150 kWh/m²a – also die Klassen E, F und G sind mit rund 13% vertreten. Inserierte Gebäude der Klasse A machen nur einen marginalen Anteil von 1,3% aus.

In der Teilmenge der Neubauten, die ein Fünftel der gesamten mit Kennwerten versehenen Anzeigen ausmacht, klassifizieren sich nur rund 6% für A, während mehr als drei Viertel in B fällt und der Rest energieeffizienzmäßig noch schlechter ist.

Jilek berichtet von einer Auswertung von Ende 2010 über 600 vor dem Jahr 2000 errichtete Gebäude (vermutlich außerhalb Wiens) mit folgender Klassifizierung: in B 3%, in C 36%, in D 30%, in E 14%, in F 9% und in G 8% der Gebäude.[10]

Eine Erhebung des Österreichischen Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen im ersten Quartal 2011 zum Bestand gemeinnütziger Mietwohnungen ergab folgende Verteilung der Energieeffizienzklassen bei den HWB-Werten: „Auf die Klassen A++, A+ und A entfallen 3,5% und 27,6% befinden sich zwischen 25 und 50 kWh/m²a – also in der Klasse B; der Hauptanteil mit 54,1% liegt in der Klasse C – also zwischen 51 und 100 kWh/m²a, wobei sich der zahlenmäßige Schwerpunkt mit einem Anteil von mehr als Zweidritteln im besseren Bereich zwischen 51 und 75 kWh/m²a befindet; die Klassen D bis G mit über 100 kWh/m²a machen insgesamt nur rund 15% aus, wobei nur die Klasse D einen Anteil von knapp über 10% aufweist, während die übrigen Klassen (über 150 kWh/m²a) nur einen sehr niedrigen einstelligen Prozentanteil ausmachen. Der Mittelwert des Heizwärmebedarfs betrug 2011 für gemeinnützige Mietwohnungen in ganz Österreich 68 kWh/m²a“.[11]

Während also in Österreich durch die Art des Labels Gebäude tatsächlich hinsichtlich ihrer Energieeffizienz „klassifiziert“ werden können, hat man dies in Deutschland von Anfang an mit der Überlegung vermieden, dass „ein Klassensystem die Gefahr einer Stigmatisierung erheblicher Teile des deutschen Gebäudebestandes, soweit diese unter dem Durchschnitt aller Gebäude liegen, birgt“ und weiter: „eine solche Auswirkung wäre eigentums- und wohnungspolitisch

[10] *Jilek* (2010), III-14.
[11] *Weiler* (2012).

nicht wünschenswert und wegen möglicher nachteiliger Folgen für die betroffenen Vermögenswerte den Hauseigentümern, den Wohnungsunternehmen und der Immobilienwirtschaft insgesamt kaum zu vermitteln“. Außerdem ist „ein Klassensystem, das bei massenhaft unter gleichen Produktionsbedingungen hergestellten Konsumgütern Anwendung findet, zur Einstufung der fast durchgängig individuell geplanten, gebauten und geänderten Gebäude nicht geeignet“, und daher wurde die Markierung in einer Längsskala („Bandtacho“) vorgezogen.[12]

IV. Die Form der Information in der Inseratenpraxis

Zur Form der gebotenen Informationen betreffend Energiekennzahlen ist zu beobachten, dass jeweils ein Viertel der Inserierenden von den Möglichkeiten der Kostenersparnis – wie sie in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des EAVG 2012[13] vorgeschlagen werden – durch das Weglassen der physikalischen Einheiten beim HWB keinen Gebrauch macht und auch der erlaubte Verzicht auf die Angabe der rechnerisch ermittelten Nachkommastellen beim HWB nicht in Anspruch genommen wird, obwohl sie für die Entscheidung des Nachfragers ohne Relevanz sind. Andererseits kann die Angabe der Kilowattstunden auch als ergänzende Information und somit als Kundenorientierung verstanden werden, sodass der in der Regel noch mit Energiekennzahlen unerfahrene Kunde zumindest mit der Angabe einer bekannten Maßeinheit für Energie einen Hinweis bekommt, dass es sich bei dem vielleicht noch unbekannten Kürzel „HWB“ um eine Energiekennzahl handelt. Informationen in Anzeigen wie „Energieeffizienz D“ oder „kWh/m²a 133“ oder „Energiewert C 84“ entsprechen nicht den gesetzlichen Vorgaben, weil der Hinweis auf den Heizwärmebedarf fehlt bzw. auch sein Wert. Auch bloße Verweise wie „Niedrigenergiestandard“ oder „Niedrigstenergiestandard“ oder „Energieausweis vorhanden“ erfüllen die Informationspflicht nicht. Der in der Stichprobe häufige Hinweis auf „Energieausweis in Ausarbeitung“ kann zumindest als Zeichen des guten Willens gewertet werden, wenn es auch ungenügend im Sinne des § 3 EAVG 2012 ist.

V. Der Gesamtenergieeffizienz-Faktor f_{GEE} – der neue, weitgehend unbekannte Indikator

Mit der neuen OIB-Richtlinie 6 Ausgabe Oktober 2011 wurde über die Neugestaltung des Labels des Energieausweises auch eine neue Kenngröße, der Gesamtenergieeffizienzfaktor, eingeführt. „Dieser bezieht sich auf die schon bisher im Energieausweis auf Seite 2 ausgewiesene Kennzahl Endenergiebedarf (EEB); aus der Gegenüberstellung des tatsächlichen EEB-Werts für das konkrete Gebäude mit dem EEB-Anforderungswert aus der Bauordnung ergibt sich ein dimensionsloser Faktor. Dieser f_{GEE} ist daher kleiner als 1 für jene Gebäude, die

12 Erläuterungen EnEV 2006, 45.

13 EB zu RV EAVG 2012, 12.

„besser" sind als die Mindestanforderung laut Bauordnung, und größer als 1 bei Gebäuden, die „schlechter" sind als die Mindestanforderung laut Bauordnung."[14]

Für Wien ist dieser neue Wert erst seit Inkrafttreten der Wiener Bautechnikverordnung (WBTV)[15] am 1.1.2013 bei der Ausstellung von Energieausweisen zu berechnen und am Label darzustellen. Durch die Verbindlicherklärung der neuen OIB-Richtlinie 6 Ausgabe Oktober 2011 als Anlage 12 der WBTV und da das Energieausweisvorlagegesetz 2012 in der Übergangsbestimmung § 10 Abs. 3 vorsieht, dass alte Energieausweise – nämlich auch solche ohne f_{GEE}, soweit noch gültig – weiterverwendet werden können, ist es gegebenenfalls zulässig, dass in Inseraten weiterhin nur der HWB angegeben wird.

Damit ist es nicht verwunderlich, dass im Zeitraum der Stichprobenerhebung 2013 der Anteil der Inserate, die neben der Angabe des HWB auch mit der Information zum Gesamtenergieeffizienz-Faktor versehen waren, lediglich 6,7 Prozent betrug. Der Mittelwert dieser Objekte ergab einen f_{GEE} von 2,11 bei einer Bandbreite von 0,77 bis 4,684.

VI. Fazit

Aus der vorliegenden Stichprobe lässt sich doch ein wesentlicher Fortschritt bei der Ausstellung von Energieausweisen ablesen. Die „geringe Effizienz" aufgrund von „Regelungsdefiziten"[16] des ersten Energieausweisvorlagegesetzes scheint behoben. Aber da die Energieausweiserstellung kein Selbstzweck ist, bleibt die Frage offen, wie lange es dauern wird, bis die aufgrund der Informationsverpflichtung in Immobilieninseraten erfolgte transparente Darstellung der energetischen Qualität des Wohnungsangebotes und die damit ermöglichte Vergleichbarkeit einen Nachfragedruck nach energieeffizienten Wohnungen erzeugt, der die Anbieterseite durch großflächige und effiziente thermische Sanierungen begegnen muss. Erst dann kann von einem Erfolg der Gebäuderichtlinie und ihren Zielsetzungen gesprochen werden.

Ein wesentlicher Faktor auf dem Weg zu mehr Energieeffizienz im Gebäudesektor besteht aber auch im Wecken des Interesses und des Verständnisses auf Seiten der Wohnungssuchenden und Wohnungsnutzer, denn mangelnde Kenntnis über Energiekennzahlen und deren Bedeutung – auch im Zusammenhang mit unterschiedlichem Nutzerverhalten – sind ein Hindernis auf dem Weg zur Erreichung der Klimaziele. Die Tatsache, dass „rund 80% der Life-Cycle-Costs (LCC) bei Bestandswohnungen üblicher Ausführung und Nutzung als Energiekosten aufzuwenden sind"[17], gehört sicher noch nicht zum Allgemeinwissen.

Eine diesbezügliche breitenwirksame Informationskampagne fehlt bislang in Österreich.

---

[14] *Hüttler* (2012), 203.
[15] Wiener LGBl. 73/2012.
[16] *Marzi* (2012), 206.
[17] *Benesch* (2012), 275.

Anhang

Lebenslauf Prof. Dr. Klaus Lugger

Klaus Lugger wurde als Sohn von Luise und DDr. Alois Lugger am 7.3.1948 in Innsbruck geboren. Nach der Matura am Bundesrealgymnasium in Lienz und dem Wehrdienst studierte er an der Universität Innsbruck und promovierte 1972 zum Dr. jur. Nach dem einjährigen Gerichtsjahr war er bis 1974 als Rechtsanwaltsanwärter tätig. Bereits 1975 trat er in die „Neue Heimat Tirol“ ein.

Klaus Lugger ist seit 1969 mit Maria, geborene Jaufer, verheiratet. Der Ehe entstammen die beiden Söhne Klaus und Johannes. Er ist mittlerweile stolzer dreifacher Großvater.

1976 legte Lugger die Konzessionsprüfung als Makler und Verwalter ab; der Befähigungsnachweis als Bauträger folgte 2001. Er ist allgemein beeideter und gerichtlich zertifizierter Sachverständiger und Fachprüfer.

Innerhalb der Neuen Heimat Tirol verlief die berufliche Entwicklung rasch. 1983 wurde Klaus Lugger Prokurist und 1989 Geschäftsführer. 2004 kam die Geschäftsführerschaft der „Innsbrucker Stadtbau GmbH“ dazu.

Schon frühzeitig engagierte sich Lugger in der Interessenpolitik des gemeinnützigen Wohnbaus. 1977 wurde er in den Vorstand der GBV-Landesgruppe Tirol berufen, seit 1986 ist er gewählter Landesgruppenobmann. 1982 wurde er in den Aufsichtsrat bzw. in den Vorstand des GBV-Bundesverbandes gewählt, von 1989 bis 1995 war er Verbandsleitungsmitglied. Seit 1995 ist Klaus Lugger Aufsichtsratsvorsitzender des Österreichischen Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen, Revisionsverband. Im selben Jahr wurde er Obmann der ARGE Eigenheim, dem Zusammenschluss der bürgerlichen gemeinnützigen Bauvereinigungen.

Seit 2001 ist Klaus Lugger zudem österreichischer Vertreter bei der CECODHAS - HOUSING EUROPE, dem Dachverband der europäischen Sozialwohnungssektoren. Die CECODHAS repräsentiert europaweit 8.000 Wohnungsunternehmen mit insgesamt sieben Millionen Wohnungen im Bestand und jährlich gut 100.000 neu errichteten Einheiten. Ab 2008 war er drei Jahre lang Präsident der „Public Section“, einer der drei Sektionen innerhalb der CECODHAS, die die Sozialwohnungsunternehmen im Eigentum von Gebietskörperschaften repräsentiert.

Doch seine Tätigkeiten gehen weit über den Bereich der Wohnungsgemeinnützigkeit hinaus. Seit Anfang der 1990er Jahre ist Klaus Lugger parlamentarischer Berater der ÖVP in allen Wohnrechtsfragen und beeinflusste maßgeblich die Wohngesetzgebung. Während mehrerer Jahre bis 2002 war er Vorstandsmitglied des Österreichischen Normungsinstitutes. 2010 wurde Lugger in den Expertenrat für Integration für das Handlungsfeld „Wohnen und die regionale Dimension der Integration“ berufen.

Seit 1987 ist Klaus Lugger als Vortragender an mehreren universitären Einrichtungen tätig: am Institut für Wohnrecht der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, an der Fakultät für Bauingenieurwesen und Architektur in Innsbruck, an der Fachhochschule Kufstein und an der Donau-Universität Krems.

Er war Jury-Obmann bei 14 Architekturwettbewerben der Neuen Heimat Tirol und Innsbrucker Stadtbau und trug als für die Umsetzung der Bauten Verantwortlicher wesentlich zum heutigen Stadtbild Innsbrucks und anderer Tiroler Gemeinden bei. Im Jahre 2000 erhielt er für das Projekt „Wohnen am Lohbach" den Bauherrenpreis der Zentralvereinigung der Architekten. Für den Bau des Olympischen Dorfes anlässlich der 1. Olympischen Jugend-Winterspiele in Innsbruck 2012 erhielt er eine Ehrung durch das Internationale Olympische Komitee für besondere Verdienste im Bereich „Sport und nachhaltige Entwicklung". 2001 wurde Klaus Lugger der Berufstitel „Professor" verliehen. Er ist Träger des „Großen Ehrenzeichens für Verdienste um die Republik Österreich".

Klaus Lugger verweist auf eine lange Liste an Fachveröffentlichungen. Die wichtigsten selbständigen Schriften als Autor oder Herausgeber sind:

– Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in Tirol, 1989.
– Wohnbau Sozial – Innsbruck von 1900 bis heute, 1993.
– Österreichisches Wohnhandbuch, 1995/1998/2001/2004/2007/2010/2013 (bis 2010 auch in französischer und englischer Übersetzung, 2013 gemeinsam mit W. Amann).
– Tiroler Wohnhandbuch, 1995/1998/2001/2004/2007/2011.
– Innsbrucker Wohnhandbuch, 1995/2005.
– Wohnen am Lohbach (Hrsg.), 1998.
– Wohnanlage Mitterweg (Hrsg.), 1998.
– Leben am Tivoli (Hrsg.), 2006.
– Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild (Hrsg. gemeinsam mit W. Amann), 2006.
– Ökologisierung der Wohnbauförderung im mehrgeschossigen Wohnbau (Hrsg. gemeinsam mit W. Amann), 2007.
– Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Hrsg. gemeinsam mit M. Holoubek), 2008.
– Wohnungspolitische Vorschriften in Österreich von 1782-1940 (Hrsg. gemeinsam mit W. Fuchs), 2008.
– Wohnkostenstatistik in Österreich – Methodik, Ergebnisse, Interpretation (Hrsg. gemeinsam mit W. Amann und A. Mundt), 2010.
– Passivhaus-Wohnanlage Olympisches Dorf (Hrsg.), 2011.
– Wohnbauförderung in Österreich (Hrsg. gemeinsam mit dem IIBW), 2011/2012/2013/2014.
– Die Geschichte der „Neuen Heimat Tirol" 1939-2014 (Hrsg.), 2013.

Er veröffentliche über hundert Aufsätze zu wohnrechtlichen und interessenpolitischen Themen, schwerpunktmäßig in der von ihm herausgegebenen bbk – Bau- und Bodenkorrespondenz, aber auch in anderen Periodika, Tageszeitungen und Sammelschriften.

Literaturverzeichnis

ABS (2010): Australian Economic Indicators (Canberra, Australien, Australian Bureau of Statistics).

Achtleitner, A. (1995): Going Concern-Prinzip vor dem Hintergrund der Corporate Governance-Debatte. Neue Anforderungen an die Abschlussprüfung und Berichterstattung. In: Der Schweizer Treuhänder 1995, 881f.

AFW Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (2012): Jaarboek 2012 (Amsterdam, AFW).

AIHW (2010): A profile of social housing in Australia (Canberra, Australien, Australian Institute of Health and Welfare).

Akaryon Niederl & Bußwald OG (2011): ZERsiedelt – Zu Energierelevanten Aspekten der Entstehung und Zukunft von Siedlungsstrukturen und Wohngebäudetypen in Österreich (Wien, Klima- und Energiefonds).

AK-NOE (2012): Die Wohnbauförderung der Bundesländer (Wien, AK).

Albacete, N.; Lindner, P.; Wagner, K.; Zottel, S. (2012): Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Methodische Grundlagen in Österreich. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q3/12 (Wien, OeNB).

Albacete, N.; Lindner, P. (2013): Household Vulnerability in Austria – A Microeconomic Analysis Based on the Household Finance and Consumption Survey. Financial Stability Report 25 (Wien, OeNB).

Alber, J. (1984): Versorgungsklassen im Wohlfahrtsstaat. In: KFfSS, Nr 2, 225ff.

Alisch, M.; Dangschat, J. (1998): Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung (Opladen, Leske & Budrich).

Amann, W. (1997): Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen (Wien: Büro Amann).

Amann, W.; Schuster, B.; Bornett, W.; Kanov, H. (2005): Beitrag der Wohnbauförderung zum Strukturerhalt im ländlichen Raum. Studie im Auftrag des Landes Niederösterreich (Wien, FGW).

Amann, W.; Mundt, A. (2006): The Austrian System of Social Housing Finance, Working Paper (Wien, IIBW).

Amann, W.; Lawson, J.; Mundt, A. (2009): Structured Financing Allows for Affordable Rental Housing in Austria. In: Housing Finance International Juni 2009, 14-18.

Amann, W; Mundt, A.; Lugger, K. (2010): Wohnkostenstatistik in Österreich – Methodik, Ergebnisse, Interpretation (Wien, IIBW).

Amann, W.; Mundt, A.; Springler, E. (2010): Minderung des Grundflächenverbrauchs im Wohnbau. Studie im Auftrag des Landes Niederösterreich (Wien, IIBW).

Amann, W.; Mundt, A.; Hüttler, W. (2012): Austria. Social housing providers at the forefront of energy efficiency. In: Nieboer, N.; Tsenkova, S.; Gruis, V.; van Hal, A. (Hg.): Energy Efficiency in Housing Management. Policies and practice in eleven countries (London und New York, Routledge), 151-175.

Amann, W.; Mundt, A. (2013): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2013. Studie im Auftrag der MA50, Wien (Wien, IIBW).

Amann, W.; Mundt, A. (2014): Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung. In: Dimmel, N.; Schenk, M.; Stelzer-Orthofer, C. (Hg.): Handbuch Armut in Österreich. Zweite vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (Innsbruck, StudienVerlag), 753-770.

Ambrose, B.; Peek, J. (2008): Credit availability and the structure of the homebuilding industry. In: Real Estate Economics 36(4), 659-692.

Ando, A.; Modigliani, F. (1963): The Life-Cycle Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests. In: American Economic Review 103, 55-84.

Andrews, D.; Caldera Sánchez, A.; Johansson, A. (2011): Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers Nr. 836.

APA (20.11.2009): Bau-Pakt Partner unterstützen Mitterlehners Vorstoß nach mehr Fördergeldern für Thermische Sanierung. Thermische Sanierung belebt Konjunktur und ist zur CO2-Reduktion unumgänglich.

APA (5.1.2014): Wohnbauförderung: Niessl beharrt auf Abgeltung der Zweckwidmung.

APA (6.1.2014): AK drängt auf Zweckwidmung von Wohnbauförderung.

Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (2013): Kostensteigernde Effekte im Wohnungsbau, Bauforschungsbericht Nr. 65 (Kiel).

Arestis, P.; Mooslechner, P.; Wagner, K. (2009): Housing Market Challenges in Europe and the United States – Any Solutions Available? (Houndmills und New York, Palgrave Macmillan).

Audretsch, D.; Weigand, J. (2001): Corporate Governance. In: Jost, P. (Hg.): Die Spieltheorie in der Betriebswirtschaftslehre (Stuttgart), 129.

Ball, M. (2006): Markets and institutions in real estate and construction (Oxford, Blackwell Publishing).

Ball, M. (2011): Planning Delay and the Responsiveness of English Housing Supply. In: Urban Studies 48(2), 349-362.

Ball, M. (2011): RICS - European Housing Review (London, RICS).

Ball, M. (2012): Housebuilding and Housing Supply. In: Clapham, D.; Clark, W.; Gibb, K. (Hg.): The Sage Handbook of Housing Studies (London u.a., SAGE), 27-46.

Ball, M.; Meen, G.; Nygaard, C. (2010): Housing supply price elasticities revisited: Evidence from international, national, local and company data. In: Journal of Housing Economics 19, 255-268.

Bardhan, A.; Edelstein, R.; Kroll, C. (2012): Global Housing Markets. Crises, Policies and Institutions (Hoboken, New Jersey, Willey & Sons).

Bauer, E. (2004): Austria. In: Gruis, V.; Nieboer, N. (Hg.): Asset Management in the Social Rented Sector; Policy and Practice in Europe and Australia (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers).

Bauer, E. (2012): Das Europäische Beihilfenregime im Wohnungswesen im Lichte aktueller Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten. In: GBV; Österreichischer Mieter-, Siedler- und Wohnungseigentümerbund; Mietervereinigung Wien (Hg.): Gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Wandel. Grundlagen – Entwicklungen – Perspektiven (Wien, Fair Wohnen), 227-239.

Bauer, E. (2013): Energieeffizienz und Wirtschaftlichkeit. Investitions- und Nutzungskosten in Wohngebäuden gemeinnütziger Bauvereinigungen unter besonderer Berücksichtigung energetischer Aspekte (Wien, GBV).

Bauer, E. (2014): Wohnbeihilfe statt Wohnbauförderung – Irrtümer und Gefahren. Online: www.gbv.at.

Bauer, H.; Biwald, P.; Dearing, E. (Hg.) (2005): Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern (Wien und Graz, NWV).

Baumgartner, R. (2010): Nachhaltigkeitsorientierte Unternehmensführung (München, Mering), 9.

Baumgartner, J. (2013): Die Mietpreisentwicklung in Österreich. Eine deskriptive Analyse für die Jahre 2005 bis 2012. In: WIFO-Monatsberichte 7/2013, 559ff.

Beeck, V. (2014): Prüfung. Eintrag Gablers Wirtschaftslexikon. Online: wirtschaftslexikon.gabler.de.

Beer, C.; Wagner, K. (2012): Wohnkostenbelastung der österreichischen Haushalte: Ergebnisse einer aktuellen Erhebung. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q4/12 (Wien, OeNB), 82-95.

Beiner, S. (2005): Corporate Governance, Produktwettbewerb und Unternehmens-bewertung, Unveröffentlichte Dissertation Universität St. Gallen.

Bellinger, D.; Kerl, V. (1995): Hypothekenbankgesetz, Kommentar (München, C. H. Beck).

Benesch, M. (2012): Herausforderungen für Gesetzgebung, Baurecht, Planung und Bauwirtschaft bei Neubau und Sanierung. In: immolex 2012, 273-278.

Bird, S.; Hernández, D. (2012): Policy options for the split incentive: Increasing energy efficiency for low-income renters. In: Energy Policy 48, 506-514.

Blaas, W.; Wieser, R. (2004): Wohnwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Probleme durch Kürzung der Wohnbauförderung. Studie des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien im Auftrag der AK Wien (Wien, TU Wien).

BMASK (Hg.) (2011): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich (Wien, BMASK).

BMASK (Hg.) (2012): Sozialbericht 2011-2012 (Wien, BMASK).

BMVBS (Hg.) (2011): Multiplikator- und Beschäftigungseffekte von Bauinvestitionen. Studie des Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMWF; BMVIT; BMWFJ (2014): Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2014 (Wien).

Bone-Winkel, S.; Thomas, M.; Allendorf, G.; Walbröhl, V.; Kurzrock, B. (2008): Immobilien-Portfoliomanagement. In: Schulte, K. (Hg.): Immobilienökonomie Band I. Betriebswirtschaftliche Grundlagen (München), 788ff.

Bourassa, S.; Hoesli, M.; Scognamiglio, D.; Zhang, S. (2011): Land leverage and house prices. In: Regional Science and Urban Economics 41, 134-144.

Bramley, G. (1993a): The impact of land use planning and tax subsidies on the supply and price of housing in Britain. In: Urban Studies 30, 5-30.

Bramley, G. (1993b): Land use planning and the housing market in Britain – the impact on house building and house prices. In: Environmental Planning A 25, 1021-1052.

Bramley, G. (2012): Housebuilding, demographic change and affordability as outcomes of local planning decisions: exploring interactions using a sub-regional model of housing markets in England. Wissenschaftlicher Beitrag vorgestellt auf der ENHR Konferenz, Juli 2012, Lillehammer, Norwegen.

Brückler, T. (1999): Die Wohnbauten der nationalsozialistischen Zeit in Linz. In: Thaler, H. (Hg.): Österreichische Kunsttopographie. Bd. 55: Die profanen Bau- und Kunstdenkmäler der Stadt Linz. Teil 3: Außenbereiche, Urfahr, Ebelsberg, Horn (Wien), 155ff.

Brüggemeier, J.; Niethammer, L. (1978): Schlafgänger, Schnapskasinos und schwerindustrielle Kolonie. In: Reulecke, J.; Weber, W. (Hg.): Fabrik – Familie – Feierabend. Beiträge zur Sozialgeschichte im Industriezeitalter (Wuppertal), 135ff.

Bruneau, M.; Chang, S.; Eguchi, R.; Lee, G.; O'Rourke, T.; Reinhorn, A.; Shinozuka, A.; Tierney, K.; Wallace, W.; von Winterfeld, D. (2003): A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities. In: Earthquake Spectra 19(4), 733-752.

BMJV - Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2014): Referentenentwurf Mietrechtsnovellierungsgesetz, Bearbeitungsstand: 18.03.2014. Online: www.bmjv.de.

Burke, T. (2012): The Australian residential housing market: institutions and actors. In: Tomlinson, R. (Hg.): Australia's unintended cities: the impact of housing on urban development (Collingwood, Australia, CSIRO).

Bußjäger, P. (2001): Wohnbauförderung und Föderalismus. In: FGW (Hg.): Förderung des Wohnungswesen in Österreich, Teil 3: Praxis der Wohnbauförderung. FGW-Schriftenreihe Nr. 140 (Wien, FGW), 17-23.

Bußjäger, P. (2003): Wohnbauförderung und innovativer Föderalismus, Mitteilungen der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, Heft 2/2003, 15-17.

Bußjäger P. (2005): Retrospektive 25 Jahre Pro Vorarlberg – Vorarlberg zwischen Separatismus und Föderalismus? In: Montfort 2005/2, 193-209.

BVI (2012): Wohlverhaltensregeln des BVI. Online: www.bvi.de.

Caldera Sánchez, A.; Johansson, A. (2011): The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers Nr. 837.

Case, K.; Quigley, J.; Shiller, R. (2005): Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market. In: Advances in Macroeconomics 5(1).

Catte, P.; Girouard, N.; Price, R.; Andre, C. (2004): Housing Markets, Wealth and the Business Cycle, OECD Economics Department Working Papers Nr. 394.

CECODHAS (2012): Impact of the Crisis and Austerity Measures on the Social Housing Sector. Housing Europe's Observatory Research Briefing 5(2) (Brüssel, CECODHAS).

Cede P. (2012): Wohnbauförderung. In: Pürgy (Hg.): Das Recht der Länder, Band II/1 (Wien, Jan Sramek Verlag), 861-886.

CGFS (2006): Housing Finance in the Global Financial Market, Committee on the Global Financial System, CGFS Papers Nr. 26.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01).

Crabtree, L.; Hes, D. (2009): Sustainability Uptake in Housing in Metropolitan Australia: An Institutional Problem, Not a Technological One. In: Housing Studies 24(2), 203-224.

Crimmann, W.; Rüchardt, K. (2008): Der Beleihungswert (Berlin, Verband deutscher Pfandbriefbanken).

Czasny, K.; Moser, P. (2000), Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel (Frankfurt/M., Böhlau).

Czasny, K.; Stocker, E. (2007): Wohnzufriedenheit im heimischen Wohnungswesen. In: Hoscher, D.; Wala, T.; Wurm, K. (Hg.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2007 (Wien, LexisNexis), 1-14.

Czasny, K.; Feigelfeld, H.; Hajek, J.; Moser, P.; Stocker, E. (2008): Wohnzufriedenheit und Wohnbedingungen in Österreich im europäischen Vergleich. Studie gefördert durch den Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank (Wien, SRZ).

Czasny¸ M.; Bständig, T. (2011): Housing Conditions in Vienna – Changes as Mirrored in the Austrian Microcensus, Vienna Housing Research (Wien, Wiener Wohnbauforschung).

Czerny, M. (1987): Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung. In: WIFO-Monatsberichte 9/1987, 552ff.

Czerny, M. (1990): Wohnbauförderung in Österreich. In: Czerny, M. (Hg): Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich (Wien, WIFO), 21ff.

Czerny, M.; Weingärtler, M. (2006): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Ökologisierung der öffentlichen Wohnbauförderung in Niederösterreich (Wien, WIFO).

Czerny, M.; Weingärtler, M.; Dusek, M. (2007): Housing Construction as an economic tool of economic prosperity (Wien, WIFO).

Czischke, D. (2014): Social Housing and European Union competition law. In: Scanlon, K.; Whitehead, C.; Fernandez, M. (2014): Social Housing in Europe (Oxford, Wiley).

Dangschat, J. (2014): Räumliche Aspekte der Armut. In: Dimmel, N.; Schenk, M.; Stelzer-Orthofer, C. (Hg.): Handbuch Armut in Österreich. Zweite vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (Innsbruck, StudienVerlag), 347ff.

Davis, M.; Heathcote, J. (2007): The Price and Quantity of Residential Land in the United States. In: Journal of Monetary Economics 54, 2595-2620.

DCGK – Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2012): Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 15. Mai 2012.

De Jong, R. (2013): The Balance Upset. A report on the Dutch social housing sector for the Parliamentary inquiry on Social Housing Organisations. Studie im Auftrag von AEDES, Amsterdam. Online: www.academia.edu.

Delegierte Verordnung (2012): Delegierte Verordnung (EU) Nr. 244/2012 der Kommission vom 16. Januar 2012 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/31/EU.

Delli, K. (2013): Bericht über den sozialen Wohnungsbau in der Europäischen Union. Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (2012/2293(INI)).

Deutsch, E.; Lawson, J. (2013): International measures to channel investment towards affordable housing: Austrian Case study for RMIT AHURI, Studie im Auftrag des Department of Housing, WA (Melbourne, AHURI).

DG HYP (2013): Immobilienmarkt Deutschland 2013/2014, Fachthemenreihe der DG HYP, Oktober 2013.

Dimmel, N. (2011): Wohnbedarf in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung. In: Pfeil, W.; Wöss, J. (Hg.): Bedarfsorientierte Mindestsicherung (Wien), 113ff.

Dimmel, N.; Fuchs, M. (2014): Im toten Winkel des Wohlfahrtsstaates. Am Beispiel der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen. In: Dimmel, N.; Schenk, M.; Stelzer-Orthofer, C. (Hg.): Handbuch Armut in Österreich. Zweite vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (Innsbruck, StudienVerlag), 406ff.

DiPasquale, D. (1999): Why Don't We Know More About Housing Supply? In: Journal of Real Estate Finance and Economics 18(1), 9-23.

Dol, K.; Haffner, M. (2010): Housing Statistics in the European Union 2010, (Den Haag, Ministry of the Interior and Kingdom Relations).

Donner, C. (2000): Housing policies in the European Union (Wien, Donner Selbstverlag).

Donner, C. (2011): Rental Housing in Europe (Wien, Donner Selbstverlag).

Droste, C.; Knorr-Siedow, T. (2004): Large Housing Estates in Germany, Policies and Practices (Utrecht).

Eduard Pestel Institut (2009): Wohnungsmangel in Deutschland? Regionalisierter Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2025 (Hannover).

Eduard Pestel Institut (2013): Analyse zum Wohnungsbau in Deutschland: Kernforderungen und Fakten (Hannover).

Egner, B.; Georgakis, N.; Heinelt, H.; Bartholomäi, R. (2004): Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen - Akteure - Instrumente (Darmstadt, Schader Stiftung).

Eick, V.; Sambale, J. (2005): Sozialer Wohnungsbau, Arbeitsmarkt(re)integration und der neoliberale Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik und Nordamerika, Working Paper Nr. 3 des John-F.-Kennedy-Institutes für Nordamerikastudien an der Freien Universität Berlin (Berlin).

Epple, D.; Gordon, B.; Sieg, H. (2010): A New Approach to Estimating the Production Function for Housing. In: American Economic Review 100, 905-924.

EU-Gebäuderichtlinie (2010): Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) 2010.

Europäische Kommission (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept (Brüssel).

Europäische Kommission (2001): Grünbuch, Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM (Brüssel).

Europäische Kommission (2002): Mitteilung betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung, KOM 347 endgültig 2002 (Brüssel).

Europäische Kommission (2011): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – A renewed EU strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility (Brüssel).

Europäische Kommission (2012): Delegierte Verordnung (EU) Nr. 244/2012 der Kommission vom 16. Januar 2012 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden durch die Schaffung eines Rahmens für eine Vergleichsmethode zur Berechnung kostenoptimaler Niveaus von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und Gebäudekomponenten (Brüssel).

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (o.J.): Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss zum Thema „Aspekte der Definition des sozialen Wohnungsbaus als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (Initiativstellungnahme), Abs. 2.1 Europe Information Service S.A.

European Mortgage Federation (2004): Hypostat 2003. A review of Europe’s mortgage and housing markets (Brüssel, EMF).

European Mortgage Federation (2013): Hypostat 2012. A review of Europe’s mortgage and housing markets (Brüssel, EMF).

EZB (2003): Structural Factors in the EU Housing Markets. Online: www.ecb.europa.eu.

Fessler, P.; Mooslechner, P.; Schürz, M. (2012): Eurosystem Household Finance and Consumption Survey 2010. First Results for Austria. In: Monetary Policy & the Economy Q3/12 (Wien, OeNB), 24–62.

FGW (2004): Förderung des Wohnungswesens in Österreich, Teil 4. Wohnbauförderung und Bauwirtschaft. FGW-Schriftenreihe Nr. 156 (Wien, FGW).

Figari, F.; Paulus, A.; Sutherland, H.; Tsakloglou, P.; Verbist, G.; Zantomio, F. (2012): Taxing Home Ownership: Distributional Effects of Including Net Imputed Rent in Taxable Income. IZA DP Working Paper Nr. 6493.

Fischel, W. (2001): The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government (Cambridge, MA, Harvard University Press).

FMA – Finanzmarktaufsicht (2014): Wohlverhaltensregeln und Compliance. Online: www.fma.gv.at.

Fonds Soziales Wien (2009): 20 Jahre integrative Wiener Wohnungslosenhilfe. Festschrift (Wien).

Förster, W. (2006): Developers’ open selection procedure in Vienna. In: Incentives for Housing Production in European Cities (Hg.): International Workshop proceedings (Amsterdam).

Frankfurter Institut (1986): Wohnungsmarkt: Gemeinnützigkeit auf dem Prüfstand, Argumente zur Wirtschaftspolitik Nr. 5/1986 (Frankfurt/M.).

Friedrichs, J.; Kempen, R. (2004): Armutsgebiete in europäischen Großstädten – eine vergleichende Analyse. In: Siebel, W. (Hg.): Die europäische Stadt (Frankfurt), 67ff.

Fuchs, W.; Lugger, K. (2008): Quellensammlung Wohnungspolitische Vorschriften 1778-1942 (Wien: Manz).

Führer, K. (1995): Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt (Stuttgart).

Garrett, V.; Koontz, T. (2008): Breaking the cycle: Producer and consumer perspectives on the non-adoption of passive solar housing in the US. In: Energy Policy 36(4), 1551-1566.

GBV (2013): GBV-Jahresstatistik 2012. Online: www.gbv.at.

GBV (2014): Gemeinnütziger Wohnbau. Bilanz und Ausblick. Schriftliche Unterlagen der Pressekonferenz mit Mag. Karl Wurm, Wien 25.3.2014 (Wien, GBV).

Gehrig, T. (2000): Anlegerschutz im Europäischen Finanzdienstleisterrecht aus ökonomischer Perspektive - Das Beispiel der Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie. In: Grundmann, S. (Hg.): Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts – Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht (Tübingen).

Gemeinschaft Dämmstoff Industrie (30.4.2013): Zweckwidmung der Wohnbauförderung senkt Wohnkosten. Aussendung vom 30.04.2013. Online: www.gdi.at.

Gerstner, P. (1919): Revisions = Technik Handbuch für kaufmännische und behördliche Buchprüfung (Leipzig, Verlag der Haude & Spenerschen Buchhandlung Max Paschke).

Geymüller, P.; Christl, M. (2014): Teurer Wohnen, Wie Politik und Mietrecht den Wohnungsmarkt außer Kraft setzen und drei Vorschläge für leistbare vier Wände (Wien, Denkfabrik).

Ghekiere , L. (2007): Le développement du logement social dans l'union Européenne (The Development of Social Renting in the European Union) (Paris, Dexia Editions).

Gibb, K.; Maclennan, D.; Stephens, M. (2013): Innovative Financing of Affordable Housing. International and UK Perspectives (Glasgow: Joseph Rowntree Foundation).

Giffinger, R. (1998): Segregation in Vienna: Impacts of Market Barriers and Rent Regulations. In: Urban Studies 35(10), 1791ff.

Gimpel-Hinteregger, M. (1989): Die Zivilrechtskompetenzen der Länder zur Regelung der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung nach Art. VII der B-VG-Novelle 1988, BGBl 685, In: wobl 1989, 81-88.

Glaeser, E.; Gyourko, J. (2003): The impact of zoning on housing affordability. In: Economic Policy Review 9(2), 21-39.

Glaeser, E.; Gyourko, J. (2005): Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in house prices. In: Journal of Law and Economics 48(2), 331-369.

Green, R.; Malpezzi, S.; Mayo, S. (2005): Metropolitan-specific estimates of the price elasticity of supply of housing, and their sources. In: AEA Papers and Proceedings 95, 334-339.

Griggs, J.; Kemp, P. (2012): Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. In: Internationale Journal of Housing Policy 12(4), 391-412.

Gruis, V.; Nieboer, N. (2004): Asset Management in the Social Rented Sector; Policy and Practice in Europe and Australia (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers).

Grüninger, S. (2012): Nimm Risiken wahr und stelle Verbindlichkeit her. In: Günther, E.; Ruter, R. (Hg.): Grundsätze nachhaltiger Unternehmensführung (Berlin), 144f.

Gstach, D. (2005): Der Einfluss steigender Wohnungsmieten auf den Konsum, Studie im Auftrag der AK Wien (Wien, AK Wien).

Gyourko, J. (2009): The Supply Side of Housing Markets. In: National Bureau of Economic Research (NBER) Reporter: Research 2009, Nr. 2, 2-12.

Gyourko, J.; Saiz, A. (2006): Construction Costs and the Supply of Housing Structure. In: Journal of Regional Science 46, 661–680.

Gyourko, J.; Saiz, A.; Summers, A. (2008): A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index. In: Urban Studies 45, 693–729.

Haffner, M.; Hoekstra, J.; Oxley, M.; van der Heijden, H. (2009): Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries? (Amsterdam, IOS Press).

Haffner, M.; Boelhouwer, P. (2006): Housing Allowances and Economic Efficiency. In: International Journal of Urban and Regional Research 30(4), 944-959.

Hall, J.; Berry M. (2006): Public Housing: Shifting Client Profiles and Public Housing Revenues. Final Report (Melbourne, AHURI).

Hall, M.; Purchase, D. (2006): Building or bodging? Attitudes to sustainability in UK public sector housing construction development. In: Sustainable Development 14(3), 205-218.

Harloe, M. (1985): Private Rented Housing in the United States and Europe (London, Croom Helm).

Harloe, M. (1995): The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America (Oxford, Blackwell).

Häußermann, H. (Hg.) (1998): Großstadt. Soziologische Stichworte (Opladen).

Häußermann, H.; Kapphan, A. (2004): Ausgrenzungsprozesse in einer europäischen Stadt. In: Häußermann, H.; Kronauer, M.; Siebel, W. (Hg.): An den Rändern der Stadt. Armut und Ausgrenzung (Frankfurt/M.), 203ff.

Hautmann, H.; Hautmann, R. (1980): Die Gemeindebauten des Roten Wien (Wien, Schönbrunn Verlag).

Hentze, J.; Thies, B. (2012): Unternehmensethik und Nachhaltigkeitsmanagement, (Bern, Stuttgart und Wien).

Heyn, T.; Braun, R.; Grade, J. (2013): Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten (Gütersloh).

Hilber, C.; Robert-Nicoud, F. (2006): Owners of Developed Land versus Owners of Undeveloped Land: Why Land Use Is More Constrained in the Bay Area Than in Pittsburgh? CEP Discussion Paper Nr. 760 (London, LSE).

Hoekstra, J. (2009): Two Types of Rental System? An Exploratory Empirical Test of Kemeny's Rental System Typology. In: Urban Studies 46(1), 45-62.

Holm, A. (2006): „Hartz IV" als Ausdruck neoliberaler Wohnungspolitik. In: KONTRASTE Nr. 3, 21ff.

Holoubek, M. (2009): Überlegungen zu Fragen der „Vertragsraumordnung" und einer „verfassungsrechtlichen Absicherung" neuer Instrumente zur Mobilisierung von Bauland für sozialen Wohnbau. Unveröffentlichtes Manuskript (Wien).

Holoubek, M. (2010): Möglichkeiten und Funktionen einer konkreten Ausformulierung des Generationenausgleichs im WGG, Teilstudie im Rahmen des Projektes: Durchschnittliche Betriebsverhältnisse gemeinnütziger Bauvereinigungen und die Verankerung des Generationenausgleichs im WGG. Studie des BMWFJ (Wien, BMWFJ).

Holoubek, M.; Korinek, K. (2008): Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge. In: Lugger, K.; Holoubek, M. (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien, Manz), 53-60.

Holzapfel, A. (2012): Energieausweis-Vorlage-Gesetz 2012. In: immolex 2012, 198-201.

Hoppe, T. (2012): Adoption of innovative energy systems in social housing: Lessons from eight large-scale renovation projects in The Netherlands. In: Energy Policy 51, 791-801.

Hostettler, S., (2006): Managementvergütung: Risiken und Chancen für die wertorientierte Unternehmensführung. In: OPRisk 22/2006, 22-27.

Hulse, K.; Milligan, V.; Easthope, H. (2011): Secure occupancy in rental housing: conceptual foundations and comparative perspectives (Melbourne, AHURI).

Hummel, T.; Zander, E. (2008): Unternehmensführung (München).

Hüttler, W. (2008): Contracting und Reconstructing im gemeinnützigen Wohnungswesen. Studie im Auftrag des BMWA (Wien, BMWA).

Hüttler, W. (2012): Was bedeuten die Kennwerte im neuen Energieausweis? In: immolex 2012, 202-206.

Hüttler, W.; Rammerstorfer, J.; Bachner, D. (2014): Innovation & Kosteneffizienz – Kostenoptimale Gebäudestandards für großvolumige Wohngebäude. Berichte der Energie- und Umweltforschung (Wien).

IFES (2010): Mietenbelastung. Wien 2009. Studie im Auftrag der AK Wien (Wien, AK Wien).

Ihlanfeldt, K. (2007): The Effect of Land Use Regulation on Housing and Land Prices. In: Journal of Urban Economics 61(3), 420-435.

Ihlanfeldt, K. (2009): Does comprehensive land-use planning improve cities? In: Land Economics 85(1), 74-86.

IIBW (2008): Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen (Wien, IIBW).

IIBW (2011a): Wohnbauförderung in Österreich 2010. Studie im Auftrag der ARGE Eigenheim (Wien, IIBW).

IIBW (2011b): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2011. Studie im Auftrag des Landes Wien (Wien, IIBW).

IIBW (2011c): Wohnungsgemeinnützigkeit in Tirol: Erfüllung des gemeinnützigen Auftrags. Expertise im Auftrag des Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen, Landesgruppe Tirol (Wien, IIBW).

IIBW (2012): Wohnbauförderung in Österreich 2011. Studie im Auftrag von ARGE Eigenheim und WKÖ (Wien, IIBW).

IIBW (2013a): Wohnbauförderung in Österreich 2012. Studie im Auftrag von ARGE Eigenheim und WKÖ (Wien, IIBW).

IBW (2013b): Gemeinnütziges Wohnen im Alter. Volkswirtschaftliche Analyse unterschiedlicher Wohn- und Betreuungsformen. Studie im Auftrag der Salzburg Wohnbau und des BMWFJ (Wien, IIBW).

IIBW; BMWFJ (2013): Wohnhaussanierung in Österreich (Wien, IIBW).

Illedits A.; Reich-Rohrwig, O. (Hg.) (2011): Wohnrecht Kurzkommentar (Wien, LexisNexis).

IMF (2008): The Changing Housing Cycle and the Implications for Monetary Policy. In: International Monetary Fund, World Economic Outlook, Chapter 3 (IMF).

Informationsblätter der Kommunalkredit Public Consulting (2014): Online: www.umweltfoerderung.at.

IWU – Institut Wohnen und Umwelt GmbH (2005): Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte, Teilabschlußbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ (Darmstadt).

Iossifov, P.; Cihak, M.; Shanghavi, A. (2008): Interest Rate Elasticity or Residential Housing Prices. IMF Working Paper Nr. 247, International Monetary Fund.

Jacobs, K.; Atkinson, R.; Colic-Peisker, V.; Berry, M.; Dalton, T. (2010): What future for public housing? A critical analysis (Melbourne, AHURI).

Jilek, W. (2010): Country Report. Implementation oft the EPBD in Austria. Status in November 2010. In: Concerted Action EPBD. Implementing the Energy Performance of Building Directive , III-3 – III-14.

Jilek, W.; Klinski, M.; Mitterndorfer, M.; Trnka, G.; Gruber, C.; Thoma, W. (2012): Country Report. EPBD Implementation in Austria. Status Report at the End of 2012. In: Concerted Action EPBD. Implementing the Energy Performance of Building Directive, 79-88.

Kalmár M.; Kernbeiss, G.; Löffler, R.; Städtner, K.; Wagner-Pinter, M. (2008): Affordability of Housing Supply across Vienna 2007 (Die Leistbarkeit der Wohnraumversorgung in Wien), Studie im Auftrag des Landes Wien (Wien, Synthesis Forschung).

KDZ (2011): Schaffung von Public Value. Zentrale Aspekte und strategische Konsequenzen am Beispiel der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Studie im Auftrag des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband (Wien).

Kemeny, J. (1995): From Public Housing to the Social Market. Rental policy strategies in comparative perspective (London, Routledge).

Kemeny, J.; Kersloot, J.; Thalmann, P. (2005): Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. In: Housing Studies 20(6), 855-872.

Kepplinger, B. (2011): Wohnbau mit gesellschaftspolitischem Auftrag. In: Linz aktiv. Kommunale Vierteljahresschrift der Stadt Linz. Sonderausgabe 70 Jahre GWG, 67ff.

Kholodilin, K.; Ulbricht, D. (2014): Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen. In: DIW-Wochenbericht, Band 81(15), 319-327.

Knappe, E.; Funk, L. (1993): Marktlösung oder Staatseingriffe? In: Wehling, H. (Hg.): Wohnungsbaupolitik (Stuttgart), 53ff.

Koalitionsvertrag (2013): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Legislaturperiode.

Kofner, S. (1996): Vergleichsmietensystem und Kündigungsrecht: Reform der Regulierungen des Wohnungsmarktes? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 1996, 397ff.

Kofner, S. (2003): Die Formation der deutschen Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, Teil I-III. In: Deutsche Wohnungswirtschaft 55, Heft 10-12.

Kofner, S. (2014): The Private Rental Sector in Germany, OECD Research on private rental sector, Consultancy report (Deutschland).

Kohlbacher, J.; Reeger, U. (2007): Wohnverhältnisse und Segregation. In: Fassmann, H. (Hg.): Zweiter Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht (Wien), 305ff.

Korinek, K. (1987): Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftsaufsichtsrechtlicher Sanktionen über gemeinnützige Wohnungsunternehmen. In: wobl 1987, 290ff.

Korinek, K.; Holoubek, M. (1997): Unbegrenzte Wirtschaftsaufsicht? Möglichkeiten und Schranken der Aufsicht nach dem WGG. In: ecolex 1997, 399ff.

Korinek, K.; Holoubek, M. (2008): Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge. In: Lugger, K.; Holoubek, M. (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien, Manz), 53-60.

Kuhner, C. (2005): Interessenkonflikte aus der Sicht der Betriebswirtschaftslehre. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 6(2), 142f.

Kunnert, A. (2013): Baubewilligungen für Wohneinheiten in Österreich: Prognose 2012/2014 und regionale Entwicklung 2006/2011 (Wien, WIFO).

Kunnert, A.; Baumgartner, J. (2012): Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik. Studie im Auftrag der AK Wien (Wien, WIFO).

Lawson, J.; Milligan, V. (2007): International trends in housing and policy responses. Final Report Nr. 100 (Melbourne, AHURI).

Lawson, J.; Nieboer (2009): The regulation of social housing outcomes: a micro examination of Dutch and Austrian social landlords since financing reforms. OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies (Delft, OTB).

Lawson, J.; Gilmour, T.; Milligan, V. (2010): International measures to channel investment towards affordable rental housing, AHURI Research Paper (Melbourne, AHURI).

Lawson, J.; Milligan, V.; Yates, J. (2012): Housing supply bonds: a suitable instrument to channel investment towards affordable housing in Australia? Final Report (Melbourne, AHURI).

Lawson, J.; Berry, M.; Hamilton, C.; Pawson, H. (2014): Enhancing affordable rental housing investment via an intermediary and guarantee, Final Report (Melbourne, AHURI).

Lebensministerium (2002): Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung – Zukunft nachhaltig gestalten (Wien, BMLFUW).

Lerbs, O. (2012): House Prices, Housing Development Costs, and the Supply of New Single-Family Housing in German Counties and Cities. CAWM Discussion Paper Nr. 57. Wissenschaftlicher Beitrag vorgestellt auf der ERSA Konferenz, 21.-25.8.2012, Bratislava.

Levin, E.; Pryce, G. (2009): What Determines the Price Elasticity of House Supply? Real Interest Rate Effects and Cyclical Asymmetries. In: Housing Studies 24(6), 713-736.

Lichtblau, A. (1984): Wiener Wohnungspolitik 1892–1919 (Wien).

LKNÖ – Landwirtschaftskammer Niederösterreich (2013): Biomasse – Heizungserhebung 2012 (St. Pölten).

Löffler, E.; Bovaird, T. (2005): Politische Steuerung neu gedacht. In: Bauer, H.; Biwald, P.; Dearing, E. (Hg.): Public Governance. Öffentliche Ausgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern (Wien und Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag), 30-39.

Lugger, K. (2007): Österreichisches Wohnhandbuch (Innsbruck, Studienverlag).

Lugger, K.; Amann, W. (2013): Österreichisches Wohnhandbuch 2013 (Innsbruck, Studienverlag).

Lugger, K.; Holoubek, M. (Hg.) (2008): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien, Manz).

Lutz, H.; Eichinger, W.; Hastedt, I. (2012): Betreutes Wohnen für Senioren – die ÖNORM CEN/TS 16118 (Wien, AS+P Austrian Standards plus Publishing).

Lux, M.; Sunega, P. (2010): Interrelations between housing supply agents: the metropolitan housing market in Prague. In: Post-Communist Economies 22(1), 99-117.

Magistrat Linz (2008): Solar City (Linz).

Malik, F. (1997): Wirksame Unternehmensaufsicht – Corporate Governance in Umbruchzeiten (Frankfurt/M.) zitiert nach: Kolb, C. (2007): Corporate Governance bei deutschen Immobilienkapitalgesellschaften. In: Schulte, K.; Bone-Winkel, S. (Hg.): Schriften zur Immobilienökonomie Band 41 (Köln).

Malpezzi, S. (1996): Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S. Metropolitan Areas. In: Journal of Housing Research 7(2), 209-241.

Malpezzi, S.; Mayo, S. (1997): Getting housing incentives right: a case study of the effects of regulation, taxes and subsidies on housing supply in Malaysia. In: Land Economics 73, 372-391.

Marterbauer, M.; Walterskirchen, E. (2005): Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf Wirtschaftswachstum und Inflation (Wien, WIFO).

Marzi, L. (2002): Das Recht der Pfandbriefe und Hypothekenbanken in Vergangenheit und Gegenwart (Peter Lang GmbH).

Marzi, T. (2012): Rechtsfolgen der (Nicht-)Vorlage und der unterlassenen Aushändigung des Energieausweises nach dem EAVG 2012. In: immolex 2012, 206-208.

Matsaganis, M.; Flevotomou, M. (2007): The Impact of Mortgage Interest Tax Relief in the Netherlands, Sweden, Finland, Italy and Greece. Euromod Working Paper Nr. EM2/07.

Matzinger A. (2011): Kommentar zu den Beiträgen von Christoph A. Schaltegger, Ferdinand Karlhofer sowie Hellfried Bauer und Margit Schratzenstaller. In: Biwald, P.; Bußjäger, P.; Pitlik, H.; Schratzenstaller, M. (Hg.): Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat (Neuer Wissenschaftlicher Verlag), 131-136.

Matznetter, W. (2002): Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example. In: Urban Studies 39(2), 265-282.

Matznetter, W. (2006): Quo Vadis, Comparative Housing Research? Wissenschaftlicher Beitrag vorgestellt auf der ENHR Konferenz Juli 2006, Laibach.

Matznetter, W.; Mundt, A. (2012): Housing and Welfare Regimes. In: Clapham, D.; Clark, W.; Gibb, K. (Hg.): The SAGE Handbook of Housing (London, SAGE), 274-294.

Mayer, C. (1997): Corporate Governance, Competition and Performance. In: Journal of Law and Society 24(1), 156ff.

Mayer, C.; Somerville, C. (2000): Land use regulation and new construction. In: Regional Science and Urban Economics 30, 639-662.

Michelsen, C. (2013): Mietpreisbremse: Wohnungsmarktpolitisches Placebo, klimapolitisches Gift. In: DIW-Wochenbericht Band 80(46), 28ff.

Milligan, V.; Gurran, N.; Lawson, J.; Phibbs, N.; Phillips, R. (2009): Innovation in affordable housing in Australia: Bringing policy and practice for not-for-profit housing organisations together, Final Report (Melbourne, AHURI).

Milligan, V.; Yates, J.; Wiesel, I.; Pawson, H. (2013): Financing rental housing through institutional investment. Volume 1: outcomes from an Investigative Panel (Melbourne, AHURI).

Mingione, E. (2004): Soziale Ausgrenzung und lokale Fürsorge in europäischen Städten. In: Siebel, W. (Hg.): Die europäische Stadt (Frankfurt/M.), 321ff.

Modler, O. (1955): Die Rechtsnatur des Kautionsbandes. In: ÖJZ 1955, 661ff.

Mohr, E. (2014): Spekulationsverbot auf Bundes- und Länderebene. In: ÖHW 1-3/2014, 71-81.

Moser, M. (2014): Presseaussendung „Einkommensungleichheit – Starke regionale Unterschiede bei Löhnen und Ungleichheit", Institut für Makroökonomie der WU Wien (Wien).

Münch, D. (1967): Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse staatlicher Wohnungspolitik in Europa (Münster, Institut für Siedlungs- u. Wohnungswesen der Westfälische Wilhelms-Universität).

Mundt, A. (2013): Housing supply in Austria: Providers, Motivation, Competition. Wissenschaftlicher Beitrag vorgestellt beim WIFO Regional Economics Workshop, 16.-17.9.2013, Wien.

Mundt, A.; Amann, A.; Komendantova, N. (2009): Kaufoptionswohnungen der Gemeinnützigen – Strategien für hohe Verkaufsquoten. Studie im Auftrag des Landes Niederösterreich (Wien, IIBW).

Mundt, A.; Amann, W. (2009): Evaluierung der Subjektförderung in Wien. Endbericht. Studie im Auftrag des Landes Wien (Wien, IIBW).

Mundt, A.; Springler, E. (2014): Milestones in Housing Finance in Austria over the last 25 years. Wissenschaftlicher Beitrag vorgestellt auf der ENHR Konferenz 1.-4.7.2014, Edinburgh, Schottland.

Nieboer, N.; Tsenkova, S.; Gruis, V.; van Hal, A. (Hg.) (2012): Energy Efficiency in Housing Management. Policies and practice in eleven countries (London und New York, Routledge).

Norris, F. (2008): Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. In: American Journal of Community Psychology 41(1-2), 127-150.

Nowotny, E.; Heidl, W. (1994): Die Rolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft im Rahmen der österreichischen Wohnungspolitik. In: Korinek, K.; Nowotny, E. (Hg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (Wien).

Obereder, B. (2005): Wirtschaftliche und rechtliche Besonderheiten der Dienstleistungserbringung durch GBV, Tagungsband der 16. Wohnwirtschaftliche Tagung 2005 (Wien, GBV).

Oberhuber, A.; Schuster, B.; Krampf P. (2012): Besiedlungsrechte der Gemeinden 2012 (Wien, FGW).

OECD (2002): The OECD Technology Concordance (OTC) – Patents by Industry of Manufacture and Sector of Use. In: STI Working Papers 2002/5.

OECD (2011): Going for Growth, Chapter 4: Housing and the Economy: Policies for Renovation (Paris, OECD).

OeNB; TU Wien: Institut für Stadt- und Regionalforschung (2014): Wohnimmobilienpreisindex. Online: www.oenb.at.

ÖGPP (2008): Privatisierung und Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der EUZ, Forschungsbericht (Wien, ÖGPP).

Öhlinger, T. (1988): Die Verländerung der Wohnbauförderung. Ein Beispiel verfehlter Verfassungslegistik. In: ÖZW 1988/2, 33-43.

OIB – Österreichisches Institut für Bautechnik (OIB): OIB-Dokument zur Definition des Niedrigstenergiegebäudes und zur Festlegung von Zwischenzielen in einem „Nationalen Plan“ gemäß Artikel 9 (3) zu 2010/31/EU (Wien: OIB).

OIB – Österreichisches Institut für Bautechnik (2011): OIB-Richtlinie 6 Energieeinsparung und Wärmeschutz. Ausgabe Oktober 2011 (Wien, OIB).

OIB – Österreichisches Institut für Bautechnik (2007): OIB-Richtlinie 6 (OIB-300.6-038/07): Energieeinsparung und Wärmeschutz, Ausgabe April 2007 (Wien, OIB).

ÖROK (2009): Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume, ÖROK Schriftenreihe 181 (Wien, Österreichische Raumordnungskonferenz).

Ortalo-Magné, F.; Prat, A. (2007): The Political Economy of Housing Supply: Homeowners, Workers, and Voters. Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE, Theoretical Economics Discussion Series Nr. 2007/514.

Österreicher, T.; Sommer, A. (2010): Die Liebe zu den Modellen (Wien, wobl).

Österreichische Bundesregierung (2008): Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode.

Österreichische Bundesregierung (2013): Regierungsprogramm für die XXV. Gesetzgebungsperiode.

Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2002): ÖCGK. Online: www.corporate-governance.at.

Oxley, M.; Haffner, M. (2010): Housing taxation and subsidies: international comparisons and the options for reform. JRF programme paper: Housing Market Taskforce.

Palm, J. (2013): Energy Efficiency in Tenant-Owners’ Residences: The process of Going from Objective to Implementation. In: Housing Studies 28(1), 57-73.

Pavliček, A. (1895): Das Pfandbriefrecht (Wien, Manz).

Pawson, H.; Lawson, J.; V. Milligan (2012): Social housing strategies, financing mechanisms and outcomes: an international review and update of key post-2007 policy developments, City Futures UNSW (Sydney, Department of Families and Communities, NSW Government).

Pawson, H.; Wilcox, S. (2013): Help with housing costs. In: Pawson, H.; Wilcox, S. (Hg.): UK Housing Review 2012/13, Section 2, Chapter 6, Online: www.york.ac.uk.

Perrot, M.; Guerrand, R. (1987/1992): Szenen und Orte. In: Ariès, P.; Duby, G. (Hg): Geschichte des Privaten Lebens, Band 4 (Frankfurt/M, S. Fischer).

Pitlik, H. 2008: Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs. In: Bauer, H. (Hg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008 (Wien, Neuer Wissenschaftlicher Verlag).

Platzgummer, W.; Brandstetter, W. (1997): Strafbarer Rechtsmissbrauch der Behörden im Rahmen der Wohnbauförderung. In: ecolex 1997, 348.

Ploss, M.; Brunn, M.; Bachner D.; Leutgöb K.; Jörg, B. (2013): Analyse des kostenoptimalen Anforderungsniveaus für Wohnungsneubauten in Vorarlberg. Studie des Energieinstituts Vorarlberg (Dornbirn).

Pogodzinski, H.; Sass, T. (1990): The Economic Theory of Zoning: A Critical Review. In: Land Economics 66(3), 294-314.

Prognos (2013): Ermittlung der Wachstumswirkungen der KfW-Programme zum Energieeffizienten Bauen und Sanieren. Online: www.kfw.de.

Pryce, G. (1999): Construction elasticities and land availability: a two-stage least squares model of housing supply using the variable elasticity approach. In: Urban Studies 36(13), 2283-2304.

Quigley, J.; Raphael, S. (2005): Regulation and the high cost of housing in California. In: American Economic Review 95(2), 323-328.

Quigley, J.; Rosenthal, L. (2005): The Effects of Land Regulation on the Price of Housing What Do We Know? What Can We Learn? In: Cityscape 8(1), 69-137.

Rechnungshof (2009): Entgeltrichtlinienverordnung und wirtschaftliche Situation der gemeinnützigen Bauvereinigungen. Rechnungshofbericht 2009/7 (Wien, Parlament III-73 dBlgen XXIV.GP).

Regierungsprogramm (2013): Erfolgreich. Österreich. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018.

Regierungsvorlage zu Energieausweis-Vorlage-Gesetz 2012. 1650 d. B. XXIV. GP.

Richtlinie 2010/31/EU vom 19.Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung).

Rummel, P. (o.J.): Kommentar zum AGBG (Wien, Manz).

Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung SVR (2013): Jahresgutachten 2013/14. Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, veröffentlicht am 13.11.2013.

Sai-Fan Chan, T., (1999): Residential construction and credit market imperfection. In: Journal of Real Estate Finance and Economics 18(1), 125-139.

Saiz, A. (2010): The Geographic Determinants of Housing Supply. In: Quarterly Journal of Economics, August 2010, 1253-1296.

Saks, R. (2008): Housing supply. In: Durlauf, S.; Blume, L. (Hg.): The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Zweite Auflage (Basingstoke, Hampshire und New York, Palgrave Macmillan).

Scanlon, K.; Whitehead, C.; Fernandez, M. (2014): Social Housing in Europe (Oxford, Wiley).

Schäfers, W. (2007): Strategisches Management von Unternehmensimmobilien: Bausteine einer theoretischen Konzeption und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Schulte, K. (Hg.): Schriften zur Immobilienökonomie Band 3 (Köln), 144ff.

Scherz, B.; Sommer, A. (2012): Das WGG und die Finanzierung bzw. Umfinanzierung von Darlehen zur Deckung der gesamten Herstellungskosten mit Hilfe von Fremdmitteln. In: Lugger, K.; Holoubek, M. (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien, Manz), 219-226.

Schmidinger, J. (2013): Frisches Geld für den österreichischen Wohnbau. In: GBV News 02/13, 5-8.

Schneider, M. (2013): Are Recent Increases of Residential Property Prices in Vienna and Austria Justified by Fundamentals? In: Monetary Policy & the Economy Q4/13 (Wien, OeNB).

Schöberl, H.; Hofer, R. (2012): Betriebskosten- und Wartungskostenvergleich zwischen Passivhäusern und Niedrigenergiehäusern. Berichte aus Energie- und Umweltforschung (Wien).

Schoibl, H. (2007): Armutsfalle Wohnen, Salzburg. Online: www.helixaustria.com.

Schoibl, H.; Stöger, H. (2014): Armutsfalle Wohnen. Wohnpolitik und Armutsrisiken. In: Dimmel, N.; Schenk, M.; Stelzer-Orthofer, C. (Hg.): Handbuch Armut in Österreich. Zweite vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (Innsbruck, StudienVerlag), 309ff.

Schriftliche Anfragebeantwortung (1571/AB XXIV. GP) durch den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend Dr. Reinhold Mitterlehner zu der schriftlichen Anfrage (1659/J) der Abgeordneten Dr. Gabriele Moser, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend betreffend Milliarden Euro für Neubauten und Sanierungen.

Schulte, F. (1912): Die Bodenkreditinstitute der österreichisch-ungarischen Monarchie 1841 bis 1910 (München).

Schulte, K.; Kolb, C. (2008): Ethik für Immobilienberufe. In: Schulte, K. (Hg.): Immobilienökonomie Band I – Betriebswirtschaftliche Grundlagen (München).

Schuster, B.; Oberhuber, A.; Götzl, K.; Kaufmann, P. (2009): Vergleichende Analyse von Errichtungs- und Bewirtschaftungskosten großvolumiger Wohngebäude in Passivhaus- und Niedrigenergiehausqualität in Wien (Wien, FGW).

Schweizer, R. (2002): Corporate Governance versus Corporate Leadership (Basel).

Schwimann, M. (Hg.) (2001): Praxiskommentar zum ABGB samt Nebengesetzen, Band 4 (Wien, Orac).

Seeger, H. (1995): Wohnungswirtschaft im Wahlzyklus der Politik (Sinzheim, Pro Universitate).

Seidl, C. (31.8.2010): Schöner wohnen – mit freundlicher Hilfe der Länder. In: Der Standard Printausgabe 31.8.2010. Online: derstandard.at.

Smith, L.; Rosen, K.; Fallis, G. (1988): Recent Developments in Economic Models of Housing Markets. In: Journal of Economic Literature, 29ff.

Sonntag, N. (2013): Recht auf Wohnen aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht. In: juridikum 2/2013, 221-30.

Sorrell, S. (2004): Introduction. In: Sorrell, S.; O'Malley, E.; Schleich, J.; Scott, S. (Hg.): The Economics of Energy Efficiency. Barriers to Cost-Effective Investment (Northampton, USA, Edward Elgar Publishing).

Springler, E. (2007): Verteilungseffekte der Wohnbauförderung. In: Kaltenegger, E.; Kahr, E.; Monogioudis, W. (Hg.): Sozialer Wohnbau – notwendiger denn je (Graz), 18ff.

Springler, E.; Wagner, K. (2009): Determinants of Homeownership Rates: Housing Finance and the Role of the State. In: Arestis, P.; Mooslechner, P.; Wagner, K. (Hg.): Housing Market Challenges in Europe and the United States – Any Solutions Available? (Houndmills und New York, Palgrave Macmillan), 60-84.

Stagel, W. (2007): Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich. In: WISO 29(1), 63-82.

Statistik Austria (2004): Gebäude- und Wohnungszählung 2001 (GWZ 2001). Hauptergebnisse Österreich (Wien, Statistik Austria).

Statistik Austria (2013a): Census 2011 – Gebäude- und Wohnungszählung 12/2013. (Wien, Statistik Austria).

Statistik Austria (2013b): Energiebilanzen 1970–2012 (Wien, Statistik Austria).

Statistik Austria (2013c): Wohnen – Ergebnisse der Wohnungserhebung im Mikrozensus Jahresdurchschnitt 2012 (Wien, Statistik Austria).

Statistik Austria (2014a): Nutzenergieanalyse – Energetischer Endverbrauch 2012 nach Energieträger und Nutzenergiekategorie. Online: www.stat.at.

Statistik Austria (2014b): STATcube – Beschäftigte in F&E im Unternehmenssektor (Wien, www.statcube.at).

Statistik Austria (2014c): STATcube – Ausgaben und Finanzierung in F&E im Unternehmenssektor (Wien, www.statcube.at).

Steckel, R. (2008): Die Prüfung von gewerblichen Tochtergesellschaften gemeinnütziger Bauvereinigungen. In: Lugger, K.; Holoubek, M. (Hg.): Die Österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien, Manz), 209ff.

Steinmann, H.; Schreyögg, G. (2005): Management – Grundlagen der Unternehmensführung (Wiesbaden).

Stephan, R. (1996): Die Neuregelung der Wohneigentumsförderung. In: Der Betrieb, Heft 5, 240-248.

Stöger, H. (2008): Das System des österreichischen sozialen Wohnungswesens im europäischen Vergleich. In: Lugger, K.; Holoubek, M. (Hg.): Die Österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien, Manz), 27-36.

Stöger, H.; Weidenholzer, J. (2006): Zwischen Staatsintervention und Marktsteuerung. Europäische Wohnungspolitiken im Wandel. In: Kurswechsel 3/2006, 9ff.

Strasser, H. (2013): Energieeffiziente Siedlungsplanung, Forum Raumplanung, Band 20 (Wien, Österreichische Gesellschaft für Raumplanung).

Streimelweger, A. (2010): Wohnbauförderung – eine Bestandsaufnahme. In: Wirtschaft und Gesellschaft 4/2010, 543ff.

Streimelweger, A. (2013): Unveröffentlichte Unterlage zur Studienexkursion des Vereins für Wohnbauförderung vom 3. und 4.10.2013 nach Brüssel.

Streissler, A.; Friedrich, A. (2012): Wohnbauförderung Steiermark (Graz).

Sunikka-Blank, M.; Galvin, R. (2012): Introducing the prebound effect: the gap between performance and actual energy consumption. In: Building Research & Information 40(3), 260-273.

Swan, W.; Ruddock, L.; Smith, L.; Fitton, R. (2013): Adoption of sustainable retrofit in UK social housing. In: Structural Survey 31(3), 181-193.

Swank, J.; Kakes, J.; Tieman, A. (2002): The Housing Ladder, Taxation, and Borrowing Constraints, Netherlands Central Bank, Nr. 2002-9.

Schwimann, M. (Hg.) (1997, 2001): ABGB Praxiskommentar, Band 4 Wohnrecht (Wien, Orac).

Sydow, M.; Kofner, S.; Sander, C. (2005): Wohnungsmarkt, Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern. In: Kühne-Büning, L.; Heuer, J. (Hg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Auflage (Frankfurt/M., Fritz Knapp), 319-343.

Tockner, L. (2012a): Mietensteigerungen in Österreich und in Wien (Wien, AK Wien).

Tockner, L. (2012b): Wohnpolitische Strategien: Liberalisierung oder politische Intervention? In: Wirtschaft und Gesellschaft 1/2012, 57ff.

Tötzer, T.; Loibl, W.; Steinnocher, K. (2009): Flächennutzung in Österreich, Jüngere Vergangenheit und künftige Trends. In: Wissenschaft & Umwelt - Interdisziplinär 12/2009.

TRAWOS – Institut für Transformation, Wohnen und Soziale Raumentwicklung (2012): Aktuelle Geschäftsmodelle von Finanzinvestoren im Themenfeld Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren, Gutachten im Auftrag der Enquètekommission Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW (Görlitz, TRAWOS an der Hochschule Zittau/Görlitz).

Treberspurg M.; Smutny R. (2009): Nachhaltigkeits-Monitoring Ausgewählter Passivhaus-Wohnanlagen in Wien (Wien, Universität für Bodenkultur Wien, Arbeitsgruppe Ressourcenorientiertes Bauen).

Tsenkova, S. (2009): Housing Reforms in Post-socialist Europe. Lost In Transition (Heidelberg, Springer-Verlag).

Tsenkova, S. (2010): Comparative Perspectives on Social Rental Housing in Amsterdam and Vienna. In Housing Futures, Proceedings of University of Cambridge CHHPH International Housing Conference (Cambridge, Centre for Housing and Planning Research).

Tsenkova, S. (2013): Resilience of Social housing Systems in Times of Crisis. Wissenschaftlicher Beitrag vorgestellt auf dem AESOP/ACSP Joint Congress, Planning for Resilient Cities and Regions, 16.-19.7.2013, Dublin.

Tsenkova, S.; French, M. (2011): Affordable Land and Housing in Europe and North America (Nairobi, United Nations, UN-HABITAT).

TU Wien; Bio Energy 2020+; FH Technikum Wien; Aee Intec (2013): Innovative Energietechnologien in Österreich. Marktentwicklung 2012. Biomasse, Photovoltaik, Solarthermie und Wärmepumpen. Verfasst von Biermayr, P.; Eberl, M.; Ehrig, R.; Fechner, H.; Kristöfel, C.; Leonhartsberger, K.; Martelli, S.; Strasser, C., Weiss, W.; Wörgetter, M. (Wien).

Uitz, H. (2010): Der Pfandbrief nach dem österreichischen Pfandbriefgesetz (Wien, Manz).

Ullrich, C. (2008): Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates (Wiesbaden).

Umweltbundesamt (2010): Neunter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich. Bericht des Umweltministers an den Nationalrat (Wien, Umweltbundesamt).

Umweltbundesamt (2014): Austria's National Inventory Report 2014. Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change and under the Kyoto Protocol. Verfasst von Pazdernik, K.; Anderl, M.; Freudenschuß, A.; Haider, S.; Jobstmann, H.; Kohlbach, M.; Köther, T.; Kriech, M.; Lampert, C.; Moosmann, L.; Pinterits, M.; Poupa, S.; Schmid, C.; Stranner, G.; Schwaiger, E., Schwarzl, B.; Weiss, P.; Zechmeister, A.: Reports, Bd. REP-0475 (Wien, Umweltbundesamt).

Unterberger, B.; Mairinger, E.; Rammerstorfer, J.; Krempl, M.; Hüttler, W.; Twrdik, F.; Tappler, P.; Leitzinger, W. (2013): Zukunftstaugliche Komfort-Lüftungssysteme in großvolumigen Wohngebäuden im Spannungsfeld von Hygiene und Kosten. Berichte aus Energie- und Umweltforschung 4/2014 (Wien).

Unterlass, F.; Hranyai, K.; Reinstaller, A. (2013): Patentindikatoren zur Bewertung der erfinderischen Leistung in Österreich. Verläufiger technischer Endbericht (Wien, WIFO).

Unterlass, F.; Hranyai, K.; Janger, J. (2014): Zur Anwendbarkeit von Patentindikatoren für die Untersuchung der thematischen Schwerpunktsetzung in der österreichischen FTI-Strategie (Wien, WIFO).

Van Bueren, E.M.; Priemus, H. (2002): Institutional barriers to sustainable construction. In: Environment and Planning B: Planning and Design 29(1), 75-86.

Van der Heijden, H. (2002): Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations. In: Urban Studies 39(2), 327-340.

Van der Heijden, H.; Dol, K.; Oxley, M. (2011): Western European housing systems and the impact of the international financial crisis. In: Journal of Housing and the Built Environment 26, 295-313.

Volkshilfe (2012): Leere Kühlschränke – kalte Wohnungen. Hunger und Energiearmut in Österreich. Zahlen – Fakten – Hintergründe. Online: www.volkshilfe.at.

Vonkilch, A. (2011): Erweiterung des Bundes-Sanierungsscheck-Modells auch um Mieter als Förderwerber im mehrgeschossigen Wohnbau zugunsten gebäudebezogener thermisch-/energetischer Maßnahmen.

Von Roncador, T. (2006): Der Wohnungsbau auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland 1945 bis 1989. Dissertation Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Von Werder, A. (2001): Der German Code of Corporate Governance im Kontext der internationalen Governance Debatte: Umfeld, Funktionen und inhaltliche Ausrichtung des GCCG. In: von Werder, A. (Hg.): German Code of Corporate Governance (GCCG) – Konzeption, Inhalt und Anwendungen von Standards der Unternehmensführung, 2. Auflage (Stuttgart).

Vorarlberger Landes-Rechnungshof (2012): Prüfbericht „Wohnbauförderung", Vorarlberger Landtag 29. Periode Blg. 40/2012.

Wagner, W.; Prein, A.; Mauthner, F. (2008a): Energietechnische und baubiologische Begleituntersuchung Passivhausanlage Utendorfgasse. Berichte aus Energie- und Umweltforschung 64/2009 (Gleisdorf)

Wagner, W.; Prein, A.; Mauthner, F. (2008b): Energietechnische und baubiologische Begleituntersuchung Bauprojekt Roschégasse 20. Berichte aus Energie- und Umweltforschung 64/2009 (Gleisdorf).

Wagner, W.; Prein, A.; Felberbauer, K.; Spörk-Dür, M.; Suschek-Berger, J. (2009): Energietechnische und baubiologische Begleituntersuchung Passivhauswohnanlage Dreherstraße. Berichte aus Energie- und Umweltforschung 67/2009 (Gleisdorf).

Wagner, W.; Prein, A.; Spörk-Dür, M.; Suschek-Berger, J. (2010): Energietechnische und baubiologische Begleituntersuchung Passivmehrfamilienhaus Mühlweg. Berichte aus Energie- und Umweltforschung 80/2010 (Gleisdorf).

Wagner, W.; Prein, A.; Spörk-Dür, M.; Kapferer, R.; Braito, M.; Pfluger, R.; Ochs, F.; Suschek-Berger, J. (2012): Forschungsprojekt Passivhauswohnanlage Lodenareal (Gleisdorf).

Wagner, K. (2014): Intergenerational transmission: how strong is the effect of parental home ownership? Results of a survey on private households in Austria. In: Monetary Policy & the Economy Q2/14 (Wien, OeNB).

Walker, B.; Salt, D.; Reid, W. (2006): Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World (Washington DC, Island Press).

Wandersleb, H. (1959): Entwicklungstendenzen im Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland. In: Fischer-Dieskau, J. (Hg.): Beiträge zur Theorie und Praxis des Wohnungsbaues (Bonn), 7ff.

Weber, G. (2009): Raumplanerische Interventionen. Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten. In: Wissenschaft & Umwelt - Interdisziplinär 12, 126-135.

Weihsmann, H. (1985): Das Rote Wien. Sozialdemokratische Architektur und Kommunalpolitik 1919-34 (Wien).

Weiler, T. (2008): Nachhaltigkeit im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz. In: Lugger, K.; Holoubek, M. (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien, Manz), 361-369.

Weiler, T. (2012): Die Einführung des Europäischen Energieausweises in Österreich. Ergebnisse aus der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. In: GBV; Österreichischer Mieter-, Siedler- und Wohnungseigentümerbund; Mietervereinigung Wien (Hg.): Gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Wandel. Grundlagen – Entwicklungen – Perspektiven (Wien, Fair Wohnen), 157-166.

Whitehead C. (2006): Keynote Speech, Panel Privatisation of Housing in Europe: Challenges and Possible Scenarios. In: CECODHAS Observatory (Hg.): Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector. Manuskript (Brüssel, CECODHAS).

Wieser, R. (2011): Stabilisierende und destabilisierende Faktoren auf den Wohnungsmärkten der EU-14, Studie im Auftrag des Verbandes der Gemeinnützigen Bauvereinigungen Österreichs (Wien, GBV). Online: www.gbv.at.

Wieser, R., Mundt, A. (im Erscheinen): Housing subsidies and taxation in six EU countries – Trends, structures and recent measures in the light of the Global Financial Crisis, erscheint in: Journal of European Real Estate Research.

Wieser, R., Mundt, A., Amann, W. (2013): Staatsausgaben für Wohnen und deren Wirkung im internationalen Vergleich (Wien, IIBW).

Wilensky, H. (1975): The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure (Berkley, USA).

Wiltschnigg, M. (2002): Wirtschaftshistorische Aspekte des sozialen und kommunalen Wohnbaus in Ostösterreich. Unveröffentlichte Dissertation Universität Graz.

Wöhe, G.; Döring, U. (2013): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 25. Auflage (München).

Würth, H.; Zingher, M.; Kovanyi, P. (2009): Miet- und Wohnrecht, Band I: MRG und sonstige bestandsrechtliche Vorschriften, WGG sowie dazugehörige Verfahrensvorschriften des AußStrG und der ZPO (Wien, Manz).

Zöllner, C. (2007): Interne Corporate Governance – Entwicklung einer Typologie (Wiesbaden).

Abbildungsverzeichnis

AutorInnenverzeichnis

FH-Doz. Dr. Wolfgang Amann
Geschäftsführender Gesellschafter des IIBW - Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien.

Mag. Eva Bauer
Wohnwirtschaftliche Referentin im Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.

Prof. Dr. Sven Bienert, MRICS REV
Universität Regensburg; davor verschiedene Hochschulen und Beratung in Österreich; zuletzt als Geschäftsführer der Probus GmbH in Wien, die 2,1 Mrd. Euro Immobilienbestände in CEE und SEE bewirtschaftet.

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger
Leiter des Instituts für Föderalismus in Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein und Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bendern/FL.

Ao. Univ.-Prof. DDr. Nikolaus Dimmel
Fachbereich für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Salzburg; Leitung der Lehrgänge für Sozialmanagement und Migrationsmanagement an der Universität Salzburg; geschäftsführender Gesellschafter des Instituts für Social Profit Management.

Prof. Dietmar Eberle
Lehrtätigkeit an Universitäten in Hannover, Wien, Linz, Zürich, New York und Darmstadt; seit 1999 Professor für Architektur und Entwerfen an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich; 1985 - 2010 Bürogemeinschaft mit Carlo Baumschlager; seither BE-Gruppe.

Mag. Alois Feichtinger
Mitglied des Revisionsvorstandes im Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband; Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien; Mitglied der Prüfungskommission der Vereinigung Österreichischer Revisionsverbände.

Min.Rat Dr. Walter Fuchs
Stellvertretender Sektionsleiter im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft.

LH-Stv.a.D. Hannes Gschwentner
2002-2012 Landeshauptmann-Stellvertreter von Tirol; 2008-2012 Wohnbaulandesrat; seit 2013 technischer Geschäftsführer der Neuen Heimat Tirol.

DI Walter Hüttler
Geschäftsführender Gesellschafter der e7 Energie Markt Analyse GmbH; bis 2007 als Mitarbeiter der Österreichischen Energieagentur u.a. für das klima:aktiv Programm *wohnmodern* verantwortlich; Autor zahlreicher Publikationen zu umwelt- und energiepolitischen Themen.

Prof. Dr. Stefan Kofner, MCIH
Professor für Wohnungs- und Immobilienwirtschaft an der Hochschule Zittau/Görlitz; zahlreiche Fachaufsätze über den deutschen Wohnungsmarkt; Experte für den Deutschen Bundestag, die OECD und andere Institutionen; Aufsichtsrat und Referent für die deutsche Wohnungswirtschaft.

Corné Koppelaar
Ökonom; geschäftsführender Gesellschafter des Consulting-Unternehmens Global Habitat mit internationalen Beratungsdienstleistungen für gemeinnützige und gewerbliche Wohnungsunternehmen und öffentliche Stellen, z.B. für das britische Unternehmen „Places for People".

Mag. Christian Krainer
Obmann und Geschäftsführer des gemeinnützigen Bauträgers *ÖWG Wohnbau*, Graz (Genossenschaft / GmbH); Vorsitzender des Technischen Ausschusses des Österreichischen Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband; Landesgruppenobmann der GBV Steiermark.

Drs. R.C. (Rudy) de Jong MRE
Leitende Funktionen im niederländischen Sozialwohnungssektor seit 1981, im niederländischen Verband der sozialen Wohnungswirtschaft AEDES, bei der armenischen Bauvereinigung ASBA sowie bei CECODHAS Housing Europe; zahlreiche facheinschlägige Publikationen.

Dr. Julie Lawson
Professor h.c. am Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI) der RMIT University Melbourne; davor TU Delft; umfangreiche Publikationstätigkeit; Forschungsschwerpunkt Wohnbaufinanzierungsinstrumente.

Prof. Helmut Mödlhammer
Seit 1999 Präsident des Österreichischen Gemeindebundes und während 28 Jahren Bürgermeister seiner Heimatgemeinde Hallwang in Salzburg.

MMag. Alexis Mundt
Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am IIBW - Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wien.

Dr. Nico Nieboer
Senior-Wissenschafter an der Technischen Universität Delft für Investitionspolitik von Wohnungsunternehmen; zahlreiche Forschungsprojekte im Bereich Energie-Effizienz im Wohnungswesen.

Mag. Andreas Oberhuber
Jurist und Geschäftsführer der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (FGW); zahlreiche facheinschlägige Publikationen.

Mag.ª Christine Oppitz-Plörer
Die studierte Volkswirtin ist seit März 2010 Bürgermeisterin der Tiroler Landeshauptstadt Innsbruck.

Theodor Österreicher
Verbandsdirektor des Österreichischen Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.

Prof. Dipl.-Ing. Michael Pech, MRICS
Mitglied des Vorstandes der Österreichisches Siedlungswerk gemeinnützige Wohnungsaktiengesellschaft (ÖSW); Aufsichtsratsmitglied im Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen Österreichs.

Dipl.-Ing. Herwig Pernsteiner
Geschäftsführer der ISG – Innviertler Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgenossenschaft; Vorstandsmitglied des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband, Obmann der ARGE Eigenheim Oberösterreich.

LH Günther Platter
Seit Juli 2008 Landeshauptmann von Tirol; davor Innenminister und Verteidigungsminister in den Regierungen Schüssel II und Gusenbauer.

KR Helmut Puchebner
Präsident des ÖMB – Österreichischer Mieterbund; Vorstandsmitglied bzw. Obmann der gemeinnützigen Bauvereinigungen „Neues Leben" und „Wiener".

Claire Roumet
Seit 2014 Geschäftsführerin von *Energy Cities*, der Europäischen Vereinigung lokaler Gebietskörperschaften für die Energiewende; davor langjährige Generalsekretärin von CECODHAS Housing Europe, dem Dachverband der europäischen Sozialwohnungssektoren.

Kathleen Scanlon
Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der London School of Economics (LSE); Forschungsschwerpunkt: internationale Vergleichsstudien zum Wohnungswesen;

zahlreiche Studien zu wohnungspolitischen Systemen und deren Finanzierung in UK und Europa.

Mag. Wolfgang Schieder
Humanökologe und Geoinformatiker; Umweltbundesamt GmbH, Abteilung Luftreinhaltung und Klimaschutz.

Gen.Dir. Dr. Josef Schmidinger
Generaldirektor der Bausparkasse der österreichischen Sparkassen AG; Vorstandmitglied der s Wohnbaubank AG.

MR Dr. Andreas Sommer
Abteilungsleiter „Wohnungs- und Siedlungspolitik" (C1/7) im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft; Autor und Vortragender zu Fragen der Wohnungsgemeinnützigkeit.

Diplom-Ingenieur Alexander Storch
Wirtschaftsingenieur, Technischer Physiker; seit 2005 in der Umweltbundesamt GmbH im Bereich Energie und Emissionen im Sektor Gebäude und Kleinverbrauch tätig.

Dipl.-Ing. Christian Struber, MBA
Bürgermeister a.D.; Geschäftsführer der „Salzburg Wohnbau", einer gewerblichen Tochter dreier gemeinnütziger Bauvereinigungen; ARGE Eigenheim Österreich; Präsident des Hilfswerk Salzburg.

Prof. Sasha Tsenkova, MArch PhD
Professorin für Planung und Internationale Entwicklung an der Universität von Calgary, Kanada; zahlreiche Forschungsprojekte im Bereich Wohnen und Stadtplanung in Mittel-Ost-Europa, Südamerika und Zentralasien; Autorin von 25 Büchern und Monographien.

Dr. Herbert Uitz
Salzburger Landes-Hypothekenbank AG; Forschungsarbeiten zur Entwicklung des österreichischen Pfandbriefrechts; verschiedene Funktionen in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

DI Dr. Karin Wagner
Mitarbeiterin der Österreichischen Nationalbank, Abteilung für volkswirtschaftliche Analysen; Forschungsschwerpunkte im Wohnungswesen.

Mag. Tatjana Weiler
Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.

Michael Weingärtler
Wissenschaftlicher Assistent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Forschungsbereich Strukturwandel und Regionalentwicklung, Forschungsschwerpunkt Bauwesen, Wohnungspolitik und Infrastruktur.

OSR Mag. Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes; davor verschiedene leitende Funktionen im Bereich des Magistrats der Stadt Wien, u.a. stellvertretender Leiter im Büro für „Europäische Integration und Wissensmanagement", Geschäftsführer der TINA Vienna Transport Strategies GmbH.

Mag. Dr. Robert Wieser
Wirtschafts- und Wohnungsmarktforscher; Projektpartner IIBW; Forschungsschwerpunkte: Wohnungsmärkte und Staatsintervention, Vergleich von nationalen Wohnungsmarktsystemen, Immobilienpreise, hedonische Bewertungsmethoden.

Mag. Jakob Wolf
Bürgermeister der Gemeinde Umhausen, Klubobmann der ÖVP Tirol, Aufsichtsratsvorsitzender der Neue Heimat Tirol.

Mag. Karl Wurm, MBA
Obmann des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband, Geschäftsführer der gemeinnützigen Bauvereinigungen „GEWOG" und „Neue Heimat"; Lektor am Institut für Betriebswirtschaftslehre der Klein- und Mittelbetriebe an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Mag. Christian Zenz
Referent in den Abteilungen Wirtschaftsrecht sowie Wohnungs- und Siedlungspolitik, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft.